

Du Rôle respectif
de la
concession ou de la permission de voirie
pour l'établissement
des transports d'énergie électrique
(Sciences politiques et économiques)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 6 Février 1919, à trois heures

PAR

R. POLACK

Président : M. H. BERTHÉLEMY.
Suffragants { MM. JÈZE, *Professeur.*
 JOSEPH BARTHÉLEMY, *Agrégé.*



PARIS
ROUSSEAU & C^{IE}, Editeurs
14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1919

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Du Rôle respectif
de la
concession ou de la permission de voirie
pour l'établissement
des transports d'énergie électrique
(Sciences politiques et économiques)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 6 Février 1919, à trois heures



PAR

R. POLACK

Président : M. H. BERTHÉLEMY.

Suffragants { MM. JÈZE, *Professeur.*
JOSEPH BARTHÉLEMY, *Agrégé.*



PARIS
ROUSSEAU & C^{IE}, Editeurs
14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1919

I. — Préliminaires

Le développement des distributions d'électricité

Le développement de l'industrie électrique depuis une quarantaine d'années a été un des facteurs importants dans l'organisation du monde industriel moderne ; encore est-il bien loin d'avoir produit toutes ses conséquences.

Utilisée d'abord pour produire un éclairage de luxe dans quelques locaux ou rues de grandes villes, l'électricité a vu rapidement ses applications s'étendre : éclairage, force motrice, électrochimie, électrometallurgie, elle est partout maintenant et partout elle se montre un outil incomparablement souple et pratique, elle tend à devenir de plus en plus le procédé normal de transformation et de transport de l'énergie.

Quelles que soient ses qualités diverses, l'électricité n'aurait pas le rôle considérable qu'elle joue si elle n'avait été utilisable qu'à une faible distance de son lieu de production, c'est à sa grande facilité de transport qu'elle le doit en majeure partie ; c'est grâce à celle-ci qu'elle a permis de concentrer dans de grandes usines bien situées et parfaitement organisées la pro-

duction de l'énergie nécessaire à une grande ville ou à toute une région et de supprimer ainsi un grand nombre de petites usines coûteuses et insalubres, de transporter aux endroits les plus favorables pour son utilisation l'énergie des chutes d'eau ou celle fournie par les gaz de hauts fourneaux et de mettre à la disposition de nombreuses industries une énergie peu coûteuse. L'existence des grands réseaux de distribution entraîne une réduction des frais de production de l'industrie, une généralisation de l'emploi des moyens mécaniques dont l'importance économique et sociale ne peut que grandir à la suite des événements actuels.

La réglementation

Ce développement des applications de l'électricité a posé de nombreux problèmes juridiques : ceux qui résultent de l'existence des lignes de transport et de distribution sont de première importance tant dans le domaine du droit civil que dans celui du droit administratif.

La réglementation en cette matière est très étendue : d'une part, en effet, les lignes électriques peuvent causer des accidents de personne souvent mortels, des incendies, des perturbations dans les communications télégraphiques et téléphoniques, dans certains cas de graves détériorations des conduites d'eau, de gaz, etc..., et l'on conçoit que l'administration ne puisse se désintéresser de ces dangers, qu'elle cherche à les éviter dans la

mesure du possible en imposant les précautions qu'elle juge nécessaires ; d'autre part (et de plus en plus), l'organisation de certains services collectifs est considérée comme rentrant dans les attributions des représentants des populations intéressées, qui doivent ou se charger eux-mêmes de leur organisation, ou avoir recours à des entrepreneurs sous leur contrôle ; enfin, une distribution d'électricité (à moins d'être d'une infime étendue) ne peut échapper à la nécessité de longer ou de traverser des routes, chemins de fer, canaux, etc..., et cela ne peut se faire sans que l'administration qui a la garde de ceux-ci y consente.

Ces prescriptions administratives (ainsi que l'interprétation qui en a été donnée par les juridictions compétentes) se sont forcément modifiées en même temps que changeaient l'importance et le rôle des distributions d'énergie électrique ; aussi les modifications ont été nombreuses dans la période de création et de transformation qui s'est écoulée depuis l'origine de cette nouvelle industrie jusqu'à maintenant.

Nous examinerons d'abord les principes généraux et leur application jusqu'à la loi du 15 juin 1906, puis nous étudierons le régime qui résulte de cette loi (et des règlements qui en découlent), enfin nous regarderons quel paraît devoir être le rôle respectif de la concession et de la permission de voirie dans la période qui s'ouvre.

L'ensemble des canalisations qui transportent l'éner-

gie depuis l'usine productrice jusqu'au client se compose de deux sortes de lignes : les unes, lignes de distribution, alimentant directement les abonnés ; les autres, lignes de transport, amenant l'énergie aux premières. C'est de ces dernières que nous nous occupons spécialement, mais la distinction ne peut être absolue ni techniquement ni administrativement : les lignes d'amenée de courant alimentent parfois certains clients, souvent, bien trop nombreux pour pouvoir être considérés comme de simples exceptions ; au point de vue administratif, la distinction qui est basée sur le caractère productif ou improductif des lignes ne peut donc être parfaitement nette ; d'autre part, il existe à tous points de vue une trop grande solidarité entre les différentes parties d'un réseau pour pouvoir étudier la situation des unes en se désintéressant des autres. Aussi, tout en nous plaçant au point de vue des lignes de transport, ne négligerons-nous pas certaines considérations qui paraissent ne se rapporter qu'aux lignes de distribution.

II. — Les autorisations d'occupation du domaine public

Des différentes raisons qui peuvent motiver l'intervention des pouvoirs publics il en est une qui ne nous arrêtera pas : quelle que soit l'importance de la réglementation qui a pour but d'assurer la sécurité des personnes et des choses contre les dangers pouvant résulter de l'installation ou du fonctionnement des lignes électriques, celle-ci ne présente pas d'intérêt direct au point de vue qui nous occupe. Qu'il y ait contrat ou permission, voir simple exercice de son droit par un propriétaire, qu'il s'agisse d'un particulier agissant dans son seul intérêt ou de l'État réalisant lui-même un projet d'intérêt général, la sécurité doit être assurée avec la même rigueur, il ne peut y avoir qu'une seule règle ; il en est tout autrement si nous nous plaçons au point de vue de l'organisation des services publics ou de l'utilisation du domaine public.

Le domaine public ; occupations privatives

On reconnaît unanimement que les biens du domaine public sont inaliénables et qu'il ne peut exister sur eux aucun droit réel d'aucune sorte, ils doivent rester entièrement consacrés à leur rôle normal, nul n'a le droit

de les en détourner pour un autre usage ; toutefois l'administration qui en a la garde peut autoriser, à titre précaire, des occupations privatives par des particuliers, à condition que ces occupations soient compatibles avec leur usage normal. « L'Etat a sur les biens du domaine public un droit général de garde en vertu duquel il peut, à la condition de respecter la destination de ce domaine, concéder certaines jouissances privatives sur les biens qui en dépendent » (1). Des occupations de ce genre ont été prévues par de nombreux textes législatifs (2).

C'est ainsi notamment que l'Administration pourra autoriser l'établissement de certains ouvrages sur ou sous les voies publiques à condition qu'il n'en résulte pas de gêne pour la circulation. Il serait excessif toutefois d'exiger qu'il n'y ait aucune gêne, si faible soit-elle, et une pareille exigence serait généralement prohibi-

(1) Cassation, 11 août 1891, aff. Géorgi.

(2) Ainsi notamment :

Loi du 16 juillet 1840 (art. 8, § 9).

Décret-loi du 23 mars 1852 (tableau D).

Loi du 8 avril 1898, chap. II, (usines et prises d'eau sur les cours d'eau non navigables).

Décret-loi du 9 janvier 1852 (établissement de pêcheries maritimes).

Loi du 20 décembre 1872 (occupations temporaires et locations de places sur le domaine public maritime).

Loi du 19 juillet 1891 (saillies sur la voie publique).

Loi du 11 frimaire an VII et loi municipale (abonnements et locations de place sur la voie publique).

Loi du 29 juillet 1881 et lois de Finances (prévoyant les « redevances à titre d'occupation temporaire ou de locations et produits de toute nature du domaine public).

tive, il suffit que cette gêne reste compatible avec les besoins normaux de la circulation. Il n'existe d'ailleurs aucun critérium qui permette de fixer avec précision et d'une manière générale la limite à imposer à cette tolérance ; c'est là une question d'appréciation, variable suivant les mœurs et les circonstances, et pour laquelle il semble naturel de tenir compte de la nature de l'occupation envisagée.

La première préoccupation en cette matière doit être de ne pas détourner le domaine public de son rôle, mais il ne faut pas oublier que certaines de ces occupations sont faites dans un intérêt collectif qu'il peut être de bonne administration de satisfaire dans la plus large mesure possible. On pourrait même soutenir que dans certains cas, et notamment dans l'établissement des canalisations d'eau, de gaz ou d'électricité, comme dans celui des égouts ou des tramways, il y a autre chose qu'un empiètement étranger au rôle normal de la voie publique, et y voir une sorte d'aménagement conforme à la destination de celle-ci ; faite pour permettre la circulation des personnes et l'accès de leurs habitations pour tout ce qui leur est nécessaire, elle remplit mieux son rôle grâce à cet outillage perfectionné, dont l'emploi est d'ailleurs si profondément dans nos mœurs. A notre époque l'idée d'une grande voie urbaine est devenue presque inséparable de ces accessoires.

Nécessité d'une autorisation administrative

Cela ne veut pas dire que des aménagements de ce genre pourront être faits par tous les intéressés, dans tous les cas, suivant leurs besoins ; on reconnaît unanimement qu'il faut une autorisation préalable et par écrit (1) de l'autorité compétente. Même un concessionnaire obligé par son traité d'exécuter certains travaux sur la voie publique ne peut se dispenser de demander une permission avant de les commencer (2).

Cela doit se comprendre aussi bien du simple passage des fils d'une canalisation aérienne au dessus de la voie publique que d'une occupation proprement dite ; il en serait ainsi s'il s'agissait d'une propriété privée, et il n'apparaît pas à priori que la domanialité publique puisse être de nature à faire diminuer les exigences du droit commun ; un texte positif existe d'ailleurs sur la question : l'édit de décembre 1607 défendant d'établir aucune saillie ou balcon sur la voie publique sans autorisation, que la jurisprudence considère comme applicable au cas qui nous occupe.

(1) On trouve en sens contraire un arrêt de la Cour de Cassation du 3 août 1893 disant « qu'une autorisation de voirie, même tacite, ne peut être révoqué que dans l'intérêt de la viabilité et de la conservation du domaine public ». Mais cet arrêt est resté isolé et l'opinion contraire prévaut unanimement.

(2) Cassation, 13 août 1875 ; 11 janvier 1878 ; 1^{er} décembre 1882.

« Attendu qu'il est de principe qu'aucun travail ne peut être opéré sans une autorisation préalable et par écrit de l'autorité compétente ». Conseil d'Etat, 13 novembre 1841.

Il y a lieu de remarquer d'ailleurs que c'est le caractère de domanialité publique d'une voie qui rend l'autorisation administrative nécessaire (1); sur une voie privée, même livrée à la circulation, c'est le propriétaire seul qui peut la donner et non l'autorité qui a la police de la circulation, celle-ci peut seulement prescrire des mesures de sécurité. Le même principe s'applique d'ailleurs au domaine public : c'est l'autorité qui a la charge de la voirie qui est compétente, non celle qui a la police générale ; ce sera donc le maire (2) pour la petite voirie, le préfet (3) pour la grande, y compris les traversées des localités (4). Dans tous les cas, il pourra y avoir recours à l'autorité hiérarchiquement supérieure, du maire au préfet (5), en vertu de l'article 98 de la loi du 5 avril 1884 qui prévoit formellement ce cas ; du préfet au ministre, en vertu des dispositions générales du décret-loi du 2 mars 1852.

Dans tous les cas on s'accorde unanimement à reconnaître que ces autorisations sont des actes de puissance publique et non des actes de gestion comme les concessions ; le maire pourra donc les accorder sans avoir à consulter le conseil municipal.

(1) Cassation, 4 mars 1910, aff. Patrouilleau.

(2) Loi du 5 avril 1884, art. 91, 94, 97.

(3) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 3 et 4.

(4) Loi du 5 avril 1884, art. 98.

(5) Le fait de subordonner une autorisation à des conditions trop onéreuses peut être assimilé à un refus et permettre au préfet, sous excès de pouvoir, d'accorder l'autorisation à la place du maire. Conseil d'Etat, 5 décembre 1913, Thury-Harcourt.

Pouvoir discrétionnaire de l'Administration

Dans quelles conditions une autorisation d'occupation du domaine public peut-elle être obtenue ? Est-elle de droit dans certaines circonstances, et quelle est l'étendue des pouvoirs de l'Administration pour l'accorder ou la refuser ? La réponse à cette question essentielle est très nette, et la jurisprudence parfaitement fixée en ce sens que le particulier qui sollicite une autorisation de ce genre, qu'il agisse dans son seul intérêt ou dans un intérêt collectif, n'a aucun droit à faire valoir ; c'est une faveur qu'il sollicite et elle peut toujours lui être refusée, quand bien même d'autres autorisations auraient été accordées dans des circonstances identiques, les pouvoirs de l'Administration à cet égard sont discrétionnaires, le seul recours possible contre un refus est le recours à l'autorité supérieure, mais il ne saurait y avoir matière au recours contentieux (1).

L'intervention du Conseil d'Etat ne pourrait être réclamée efficacement qu'en cas d'incompétence ou de violation des formes légales (sans grand profit dans ce dernier cas, puisque l'Administration en sera quitte pour réitérer son refus en respectant ces formes). Toutefois si par une convention l'Administration s'est engagée à accorder certaines autorisations (par exemple

(1) Conseil d'Etat, 19 mars 1880 ; 27 juin 1884 ; 6 mars 1885, etc. ; 3 juin 1892, aff. Leblanc et Georgi ; 27 mars 1903, aff. Société d'électricité mutuelle de Neuilly.

vis-à-vis d'un concessionnaire), elle ne pourra refuser celles-ci sans motifs ; elle s'exposerait à voir son refus attaqué et il en sera ainsi chaque fois qu'en refusant l'autorisation, elle niera un droit du demandeur (1).

L'autorisation une fois accordée ne saurait d'ailleurs conférer à son titulaire aucun droit réel d'aucune sorte sur le domaine public, elle reste essentiellement précaire et révocable : l'Administration autorise une occupation qu'elle trouve admissible dans les circonstances actuelles, mais elle n'entend pas se lier pour l'avenir, elle ne le peut pas, et si les circonstances viennent à changer, si des travaux par exemple sont nécessaires rendant cette occupation gênante, elle pourra la faire cesser sans qu'aucun droit puisse être invoqué contre elle, si nuisible que puisse être cette révocation.

Il ne faudrait pas toutefois exagérer les conséquences de cette précarité et croire que, supprimant tout droit pour le permissionnaire, elle permette à l'Administration de révoquer à son gré l'autorisation qu'elle a donnée, comme elle pouvait refuser de l'accorder ; elle ne peut le faire au contraire que dans des conditions bien déterminées : « A défaut d'une clause expresse, la précarité des autorisations sur le domaine public n'existe que dans l'intérêt même du domaine sur lequel elles ont été accordées » (2), et nombreux sont les arrêts

(1) Conseil d'Etat, 49 novembre 1886, aff. Gorgeu ; 22 mars 1901, aff. Pagès.

(2) Conseil d'Etat, 13 mars 1903.

qui ont déclaré illégales des décisions administratives révoquant des permissions pour des motifs étrangers à l'intérêt du domaine ou de la sécurité publique (1). Encore faut-il que le détournement de pouvoir apparaisse nettement et une présomption même très forte ne suffirait pas à le faire admettre (2 et 3).

Il y a donc une différence capitale entre le refus et le retrait d'une permission : dans le premier cas, quel que soit le motif qui ait décidé l'Administration, il ne peut y avoir pour celui qui se trouve lésé aucun recours à la voie contentieuse ; en cas de retrait, au contraire, il pourra attaquer l'arrêté par la voie du recours pour excès de pouvoir, et le faire annuler s'il peut démontrer qu'il a été inspiré par d'autres considérations que celles de l'intérêt du domaine public ou de la sécurité (4).

Il faut ajouter toutefois que la légalité du retrait est encore admise par le Conseil d'Etat lorsque le maintien

(1) Cassation, 25 octobre 1900, aff. Goret ; 31 décembre 1903, aff. Pelous ; 27 juillet 1893, aff. Colette.

Conseil d'Etat, 19 mars 1868 ; 21 mars 1873 ; 29 novembre 1878 ; 19 février 1886 ; 8 février 1889 ; 19 mars 1880 ; 18 juin 1883.

(2) Cassation, 28 novembre 1908, aff. Laurent.

Conseil d'Etat, 1^{er} juillet 1898, aff. Brilloin.

(3) Si l'autorisation avait été donnée à titre provisoire il y aurait lieu de tenir compte de cette indication. Conseil d'Etat, 16 juin 1911, aff. C^{ie} Parisienne de force motrice contre ville de Paris.

(4) Encore faut-il qu'il ait été fait usage de l'autorisation dans les délais prévus et qu'elle conserve un intérêt pour le permissionnaire. Conseil d'Etat, 29 janvier 1897, aff. Société du gaz de Saint-Amand ; 31 juillet 1908, aff. Joya.

de l'autorisation entraînerait une condamnation pécuniaire de la commune, ainsi que nous le verrons à propos de la concurrence entre permissionnaire et concessionnaire jouissant d'un monopole. Enfin, tout le monde admet que le fait de ne pas se conformer aux conditions auxquelles a été subordonnée l'autorisation peut aussi entraîner la révocation de celle-ci.

Conditions imposées dans les permissions

Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration qui lui permet de refuser son autorisation lui permet aussi de la subordonner à certaines conditions qui, pourvu qu'elles soient légales, seront obligatoires ; elle pourra, par exemple, fixer une durée déterminée, imposer un délai d'exécution pour les travaux, indiquer les conditions dans lesquelles ceux-ci devront être effectués. Une des conditions que l'on rencontre généralement est l'obligation de payer une redevance. On a longtemps hésité à reconnaître la légalité d'une clause de ce genre ; l'autorisation est une mesure de police et on soutenait qu'à ce titre elle ne pouvait être que gratuite. Il ne paraît pas toutefois qu'il soit anormal de faire payer un loyer à celui qui tire du domaine public un avantage particulier, dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'une propriété privée, c'est là un des fruits du domaine public qui doit venir en compensation des charges. En droit positif la discussion n'est plus possible, la loi de finances contenant depuis 1872 un article

qui prévoit les recettes à provenir des « redevances et produits de toute nature du domaine public » (1).

Quant à la nature de ces redevances ce sont des loyers et non des taxes ; elles ne sont pas fixées par un acte d'autorité et révisables à la volonté de l'Administration, mais déterminées par l'acte d'autorisation et acceptées (au moins tacitement) par le demandeur, elles ne peuvent être changées sans le consentement de celui-ci si la permission ne l'a pas prévu (2), au contraire, si elle l'a prévu, le demandeur ne pourrait refuser ni d'accepter cette condition (3), ni de payer les nouvelles redevances déterminées à chaque révision (4) ; l'inaliénabilité du domaine public n'est d'ailleurs pas un obstacle à cette assimilation car un bail ne confère pas un droit réel.

Contraventions

Il peut arriver (et il est arrivé bien souvent) qu'un particulier établisse une ligne sans autorisation régulière, ou après le retrait légal de celle-ci se refuse à

(1) La redevance est d'ailleurs due uniquement en raison de l'emprunt du domaine public. Conseil d'Etat, 18 mai 1906, aff. Metge.

(2) Conseil d'Etat, 25 novembre 1878, aff. Deheyne ; 19 mars 1880, aff. Compagnie Centrale du gaz ; 15 juin 1883, aff. Société du matériel agricole ; 20 novembre 1903, Compagnie des eaux de Seine ; 16 novembre 1900, Compagnie générale des eaux. La compétence en cas de contestation appartient exclusivement aux tribunaux judiciaires.

(3) Conseil d'Etat, 4 février 1887, aff. Rivière Dallerot ; 26 décembre 1891, aff. Compagnie général du gaz.

(4) Conseil d'Etat, 25 janvier 1907, aff. Compagnie française d'éclairage par le gaz. Un tel refus autorise le retrait de l'autorisation sans excès de pouvoir.

enlever ses ouvrages ; s'il s'agit de la petite voirie il y a contravention prévue par l'article 471 § 15 du Code pénal (1) et justiciable du tribunal de simple police ; si c'est la grande voirie qui est intéressée, c'est le Conseil de préfecture qui est compétent (2 et 3), mais rien ne s'oppose à ce que, au lieu de la contravention de grande voirie, on se base sur la désobéissance à un règlement administratif légalement fait pour invoquer l'article 471 devant le tribunal de simple police.

Les contraventions de petite voirie se prescrivent par un an (4) et par suite aussi l'action civile qui leur est liée (5), mais bien entendu l'inaliénabilité du domaine public permet de poursuivre au-delà de ce délai l'enlèvement des ouvrages incriminés, sans qu'aucune prescription puisse être invoquée, mais seulement par les voies civiles (6). Au contraire la jurisprudence administrative admet pour les contraventions de grande voirie que, même prescrites, elles autorisent le conseil de préfecture à ordonner cet enlèvement (mais sans prononcer l'amende) (7).

(1) Cassation, 18 février 1909, aff. Patrouilleau.

(2) Conseil d'Etat, 13 décembre 1895, aff. Margueritat ; 31 juillet 1896, aff. de la Roche Aymont ; 25 mars 1892, aff. Parent ; 20 avril 1894, aff. Bruandet ; 23 septembre 1904, aff. Martin ; 22 décembre 1905, aff. Clavierie ; 22 décembre 1905, aff. Saboté.

(3) Même une commune peut être frappée d'une contravention de grande voirie. Conseil d'Etat, 18 février 1910, Podensac.

(4) Code d'instruction criminelle, article 640.

(5) Cassation, 25 juin 1901, aff. Bruandet.

(6) Cassation, 4 juillet 1910.

(7) Conseil d'Etat, 22 décembre 1905, aff. Saboté.

Caractère réel de l'autorisation
Rapports avec les tiers

Une question intéressante pour nous est celle de la nature réelle ou personnelle d'une telle autorisation de voirie, devra-t-elle être demandée à nouveau en cas de transmission ou suivra-t-elle de plein droit le sort de l'entreprise ? C'est une question à laquelle il n'y a pas de réponse générale. « Pour savoir si une autorisation a le caractère personnel ou réel, il faut, suivant nous, rechercher quel a été son objet et dans quel but et pour quel usage elle a été demandée » (1). Ainsi dans notre matière le caractère réel de l'autorisation paraît être le cas général, la permission de voirie accordée à un industriel pour une de ses lignes apparaît nettement comme inhérente à l'entreprise et non personnelle au demandeur ; il semble qu'il doive en être ainsi même pour un particulier transportant l'énergie d'une de ses propriétés à une autre et c'est cette solution qu'a adoptée la jurisprudence.

En dehors des questions que pose une permission de voirie entre l'Administration et le permissionnaire, il y a lieu de se demander quelle est la situation de ce dernier vis-à-vis des tiers et réciproquement. Une autorisation de ce genre n'est jamais donnée que sous réserve des droits des tiers, elle constate seulement que

(1) M. Margerie, commissaire du gouvernement. Conseil d'Etat, 11 février 1887.

l'occupation envisagée est compatible avec l'usage normal du domaine public, mais s'il y a dommage causé à autrui, réparation pourra en être demandée dans les conditions du droit commun.

Inversement d'ailleurs tant que la permission subsiste elle doit être respectée par tous. « Si les autorisations données par l'Administration peuvent toujours être retirées ou modifiées par elle dans un intérêt public, elles n'en confèrent pas moins, tant qu'elles existent, au permissionnaire autorisé vis-à-vis des tiers, des droits que ceux-ci sont tenus de respecter et une action utile pour l'exercice de ces droits » (1).

Il est à noter que la jurisprudence considère comme un acte de concurrence déloyale le fait de se dispenser des autorisations nécessaires, acte qui permet au concurrent régulièrement autorisé d'intervenir et d'obtenir des dommages-intérêts (2).

La juridiction compétente sera d'ailleurs comme dans toutes les contestations qui peuvent naître d'une permission de voirie (3), uniquement judiciaire, la permission n'est en effet en aucune façon un travail public et la loi du 28 pluviôse an VIII ne s'applique pas aux ouvrages établis en vertu d'un tel titre. Il en serait également ainsi pour le procès que pourrait

(1) Cassation, 15 juin 1881 ; de même : Cassation, 25 juillet 1887 et nombreux arrêts antérieurs.

(2) Cassation, 15 juillet 1889, aff. Compagnie des omnibus. En sens contraire, semble-t-il, Cassation, 18 juin 1901, aff. Bruandet.

(3) Voir Cour de Paris, 16 avril 1902, Le Triphasé.

intenter un permissionnaire obligé d'exécuter un arrêté de retrait illégal (car le recours pour excès de pouvoir n'est pas suspensif) et réclamant des dommages-intérêts pour le préjudice injustement subi (1).

(1) Conseil d'Etat, 10 décembre 1886, aff. Desclée.

III. — Les Concessions

La Concession, son rôle

De tout temps on a considéré que l'Administration a, entre autres missions, celle d'assurer la satisfaction de certains besoins collectifs, et la liste de ces besoins a été en croissant au fur et à mesure que notre civilisation devenait plus complexe. Le rôle de l'Administration à ce point de vue s'est par suite constamment développé, l'édilité assez primitive des siècles derniers ne nous satisfait plus, nous demandons de bonnes routes, des rues bien entretenues, pourvues d'égoûts, nous exigeons de nouveaux services, la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité nous paraît devoir être assurée, non seulement dans les grandes villes, mais dans de simples bourgades et cette tendance ne peut que se développer encore.

Pour pourvoir à la satisfaction de ces besoins, l'Administration peut avoir recours à différentes méthodes ; elle peut exécuter elle-même les travaux nécessaires et les exploiter en régie, ou charger, soit de la construction, soit de l'exploitation, soit de l'une et de l'autre, un entrepreneur moyennant, soit un prix à forfait, soit le remboursement de ses débours accrus

d'un certain bénéfice ; elle peut enfin, et c'est ainsi qu'elle fait le plus souvent en notre matière, avoir recours à la concession ; l'entrepreneur s'engageant à établir les ouvrages nécessaires et à les exploiter, et étant rémunéré par les sommes perçues sur le public pour l'usage du travail objet de l'entreprise, dans des conditions prévues par le traité de concession.

En matière de distribution d'électricité la concession pourra ne viser que la distribution aux particuliers, soit pour la lumière, soit pour d'autres applications, elle pourra aussi comprendre l'installation et l'alimentation d'un certain nombre de lampes d'éclairage public dans des conditions spécifiées au contrat, c'est d'ailleurs par l'éclairage public qu'a commencé la distribution du gaz et celle de l'électricité. On pourrait même être tenté de penser que c'est seulement dans ce cas qu'il y a matière à traité entre l'entrepreneur et l'Administration et que pour l'éclairage des particuliers celle-ci pourrait se borner à accorder les autorisations nécessaires pour l'utilisation des voies publiques et à veiller à ce que la sécurité soit assurée. En réalité l'utilité d'un traité dans ce cas aussi est incontestable, c'est seulement ainsi que l'Administration pourra stipuler les conditions commerciales ou autres qu'il lui paraîtra nécessaire de prévoir en faveur de ses administrés, futurs clients de la distribution ; des conditions de cette nature ne peuvent être normalement insérées dans une simple permission de voirie, et lorsqu'on

s'est écarté de ce principe il y a eu abus véritable que la jurisprudence a d'ailleurs souligné en considérant comme des concessions déguisées les permissions ainsi conçues ; la loi de 1906 a formellement interdit de semblables stipulations dans une permission de voirie. Seul, le traité synallagmatique qu'est un traité de concession permet de préciser toutes les conditions qu'il paraît nécessaire de prévoir, soit en faveur du concédant, soit en faveur des futurs abonnés par une sorte de stipulation pour autrui d'un genre particulier. Ceux-ci auront le droit de réclamer l'application des clauses du cahier des charges bien que n'y ayant pas été partie (mais sans pouvoir toutefois invoquer certaines de ces clauses seulement, cumulées avec celles d'un traité plus avantageux par ailleurs). Si le cahier des charges vient à changer ils devront en supporter les conséquences, c'est ainsi qu'actuellement de nombreux Conseils de Préfecture (et le Conseil d'Etat) ont admis qu'il y avait lieu à relèvements des tarifs de vente du gaz, même pour l'alimentation des particuliers qui doivent se soumettre à cette augmentation.

Compétence

Toute concession doit être accordée en principe par l'autorité qui aurait la charge de satisfaire aux besoins auxquels correspondent les travaux concédés ; or, il y a différentes collectivités, commune, département, Etat, qui peuvent avoir simultanément à se préoccuper des

besoins des citoyens qui en font partie, dans quels cas y aura-t-il lieu à concession soit par l'une, soit par l'autre ?

Sous le régime de la loi de 1906 la question ne se pose plus, mais sous le régime antérieur elle a été très discutée dans certains cas. En cas de concession pour un réseau d'éclairage seulement ne s'étendant que sur une commune aucun doute possible ; d'après l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884, c'est l'autorité municipale qui est compétente et cela a toujours été admis par l'administration supérieure (1). Au contraire, cette dernière avait exprimé l'opinion dans les années qui ont précédé 1906 que, dans le cas de concession de force motrice, ou dans le cas d'une distribution intercommunale, l'Etat seul était compétent.

Un traité de concession est un traité synallagmatique conclu entre le représentant de la collectivité et l'entrepreneur, c'est donc essentiellement un acte de gestion et non un acte de police, comme la permission de voirie ; par suite, le maire ne pourra le signer de sa seule autorité, il devra y être autorisé par le conseil municipal et le traité ne deviendra définitif qu'après approbation du préfet (2).

(1) Avis du Conseil d'Etat du 27 juin 1893.

(2) Loi du 5 avril 1884, art. 115. En cas de refus d'approbation sans qu'il y ait faute de la commune, celle-ci ne peut être rendue responsable des conséquences dommageables pour l'autre partie.

Conseil d'Etat, 10 février 1899 ; 13 février 1902 ; 7 mai 1909, aff. Belle de Coste (Guérande).

On s'est demandé si, en outre, il n'y avait pas nécessairement lieu à adjudication ; c'est dans le sens affirmatif que s'était prononcée la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat consultée au sujet de la concession de l'éclairage à Bordeaux (note du 5 avril 1903), mais l'opinion contraire a prévalu sans conteste et tout le monde est d'accord pour admettre le traité de gré à gré (1).

Quant au concessionnaire, il doit, bien entendu, remplir les conditions habituelles de capacité des personnes, en outre il ne faut pas oublier qu'un tel acte est fait *intuitu personæ*, le bénéfice ne peut donc en principe en être cédé à un tiers sans l'approbation du concédant. Toutefois, dans l'application de ce principe, la jurisprudence a plusieurs fois réfréné les prétentions excessives de certaines municipalités ; elle a estimé que le droit d'approbation ne devait pas servir à rendre possible un refus simplement vexatoire, alors que le substitué remplissait toutes les conditions voulues (2).

Stipulations des cahiers des charges

Les clauses que peut contenir un traité de concession sont naturellement extrêmement variées, parmi les plus fréquentes ou caractéristiques, on trouvera notamment : des clauses indiquant la durée de la concession (qui, véritable engagement de part et d'autre,

(1) Conseil d'Etat, 29 juillet 1909, aff. Combret.

(2) Conseil d'Etat, 13 novembre 1908, aff. Vuillaume ; 14 novembre 1913, aff. Girou (Trin) ; 28 février 1913, aff. Grion (Richelieu).

ne peut être qu'à durée limitée), précisant ce que deviendront les ouvrages en fin de concession, dans quelles conditions il pourra éventuellement y avoir lieu à rachat anticipé (en l'absence de telles clauses le rachat ne pourrait avoir lieu que d'un commun accord, la loi de 1844 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique n'étant pas applicable).

D'autres clauses pourront indiquer les caractéristiques techniques des ouvrages à établir, la manière dont ils devront être réalisés et dans quels délais, les conditions de l'exploitation, notamment les tarifs maxima et les conditions dans lesquelles des extensions pourront être exigées pour desservir de nouveaux clients, les redevances à payer au concédant ou autres avantages qui lui sont consentis mais sans oublier que l'Administration supérieure et le Conseil d'Etat ont toujours estimé que ces avantages ne doivent pas être excessifs, au détriment des consommateurs, ce qui en ferait un véritable impôt déguisé perçu sur une partie des contribuables (1).

Enfin, très généralement, on prévoira les sanctions à appliquer en cas de manquement aux engagements du cahier des charges ; cela est d'autant plus important que pendant très longtemps la jurisprudence a considéré (2) les cahiers des charges comme des actes d'une

(1) Voir lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Gironde (Note de la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat du 8 avril 1903).

(2) Conseil d'Etat, 15 juillet 1881, aff. Syndic de la faillite du Chemin de fer d'Orléans à Rouen ; 11 janvier 1884, aff. Level.

nature toute spéciale, se suffisant à eux-mêmes, et ne comportant comme sanction possible, en dehors de celles qui y étaient prévues, que la seule déchéance (1); elle se refusait notamment à accorder des dommages-intérêts non prévus. Peu à peu, il est vrai, elle s'est un peu départie de cette rigueur, elle a reconnu au concessionnaire le droit d'obtenir une indemnité si les avantages prévus au cahier des charges ne lui étaient pas accordés (2), ou si de nouvelles charges excédant les prévisions contractuelles lui étaient imposées par des actes de puissance publique (3), ou des cas de force majeure, ou même par des événements dépassant tout ce que les parties avaient pu normalement envisager (4). Réciproquement, elle a reconnu au concédant le droit de recourir au droit commun pour obtenir l'exécution intégrale du contrat (5). C'est qu'en effet la résiliation est souvent une sanction trop grave pour des manquements légers et en outre elle risque d'être surtout préjudiciable à la partie qui a à se plaindre.

(1) D'ailleurs il ne faut pas oublier que tant que la déchéance n'a pas été régulièrement prononcée, les obligations résultant du cahier des charges subsistent. Conseil d'Etat, 25 novembre 1910, aff. Tricoche (Bordeaux).

(2) Cassation, 24 juillet 1885, ville de Vichy; 16 janvier 1903, Juvisy.

(3) Cassation, 23 janvier 1903, aff. Chemins de fer économiques du Nord.

(4) Conseil d'Etat, 3 février 1905, 24 novembre 1905, 5 mars 1909 (travaux du Métropolitain). Jurisprudence reconnaissant aux Compagnies de gaz le droit de réclamer le relèvement de leurs tarifs à la suite du renchérissement de toutes choses, dû à la guerre, notamment : Conseil d'Etat, 30 mars 1916.

(5) Conseil d'Etat, 15 janvier 1897, aff. Société d'usines à gaz; 24 janvier 1902, aff. Gilquin; 31 mai 1907, aff. Deplanque.

Monopole

Le système de la concession qui permet de soumettre l'industriel aux conditions qui paraissent nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la collectivité, a généralement paru à l'Administration préférable à celui de la permission de voirie ; au contraire, pendant longtemps, beaucoup d'industriels auraient hésité à se lier, la précarité des permissions de voirie leur paraissant souvent plus théorique que réelle, sans l'appât du monopole. D'ailleurs, dans bien des cas, l'aléa de l'établissement d'ouvrages importants longtemps improductifs, semblait trop grand sans la garantie offerte par celui-ci.

Mais un monopole de ce genre est-il légalement possible ? Directement, non ; ce serait rétablir les anciennes banalités que de vouloir obliger les particuliers à acheter leur eau, leur gaz, ou leur électricité à la municipalité ou à son concessionnaire (1) ; quelles que puissent être les conventions passées entre ces derniers, un particulier conservera toujours le droit de produire son électricité lui-même ou de l'acheter à son voisin, mais ce que le concédant peut promettre, c'est de ne jamais donner à un concurrent les autorisations de voirie dont celui-ci aurait besoin, et la jurisprudence a reconnu la légalité de semblables stipulations (2) ; «... si

(1) Cassation, 25 juillet 1882, aff. Compagnie des eaux de Maisons-sur-Seine ; 8 août 1883, Tours ; 18 juin 1901, affaire Bruandet (Saint-Amand).

(2) Conseil d'Etat, 26 décembre 1891, Saint-Etienne ; 26 décembre 1891,

les communes ne peuvent constituer au profit d'un tiers le monopole de l'éclairage privé, il leur appartient, pour assurer sur leur territoire le service de l'éclairage tant public que privé, de s'interdire d'autoriser ou de favoriser sur le domaine municipal, tout établissement pouvant faire concurrence à leur concessionnaire ». Le monopole de l'éclairage public est certainement possible, mais il est d'une autre nature, puisque là, la commune contracte pour son propre compte et peut s'engager directement ; les deux monopoles sont distincts, ils peuvent coexister ou non et la fin de l'un n'entraîne pas forcément celle de l'autre (1).

La nature même du monopole de distribution en fait prévoir les limites : il ne s'étendra d'abord bien entendu qu'aux entreprises prévues par le contrat : si par exemple celui-ci spécifie l'interdiction d'établir une nouvelle distribution de gaz, la commune conservera la faculté d'autoriser l'occupation des voies publiques pour tout autre procédé d'éclairage collectif, électricité par exemple ; en second lieu, le monopole sera limité à ce qu'a pu valablement promettre la municipalité concédante, celle-ci ne peut empêcher le préfet de donner des autorisations sur la grande voirie, le concessionnaire lésé ne pourrait se plaindre que si le concédant avait favorisé l'obtention de semblables

Montluçon ; 2 février 1894, Argenton ; 11 janvier 1895, Limoges ; 29 mars 1895, Nevers ; 21 mars 1897, Flers ; 26 novembre 1897, Provins.

(1) Conseil d'Etat, 27 mars 1856.

autorisations (4). Il ne pourrait d'ailleurs s'en prendre directement au préfet qui n'a pas été partie à l'acte de concession, l'a seulement approuvé comme exerçant la tutelle administrative et conserve toute sa liberté d'action.

D'autre part, il pourra toujours être accordé une permission de voirie à un particulier pour lui permettre d'utiliser sur une de ses propriétés le courant produit sur une autre, malgré tout monopole (2), mais à la condition qu'aucune portion de ce courant ne soit cédée à un tiers, à quelque titre que ce soit (3).

Enfin, il ne faut pas oublier qu'il y a seulement monopole d'utilisation du domaine public ; aucun concessionnaire ne peut se plaindre de l'établissement d'une distribution, vendant au public, qui n'emprunte pour le passage de ses lignes que des terrains privés ; c'est là l'exercice d'un droit, et l'administration, qui est sans pouvoir pour l'empêcher, ne saurait être mise en cause (4).

(4) Conseil d'Etat, 22 juin 1888, Tullins. Si la ville a donné un avis favorable, elle est responsable : Conseil d'Etat, 10 juillet 1895, aff. Colette ; 30 juillet 1897, Auxerre ; 26 novembre 1897, aff. Compagnie française d'éclairage par le gaz ; 13 mai 1898, Sens ; 2 février 1900, Bourg ; 7 août 1903, Orange. Encore faudrait-il que l'autorisation ait été accordée à la suite de cet avis : Conseil d'Etat, 29 janvier 1897, Saint-Amand. Des indemnités seraient dues même pour les installations sur la grande voirie, alimentées par des lignes empruntant le domaine public communal. Conseil d'Etat, 12 juillet 1901, Foix ; 28 novembre 1901, Saumur.

(2) Conseil d'Etat, 21 février 1890, Ivry-sur-Seine ; 8 février 1895, La Rochelle ; 25 mai 1900, Lourdes ; 6 juillet 1900, Nérac ; 20 novembre 1903, Bagnères-de-Bigorre ; 20 juillet 1910, Lille.

(3) Conseil d'Etat, 17 mars 1903, Neuilly ; 15 avril 1910, Gap.

(4) Conseil d'Etat, 20 novembre 1903, Bagnères-de-Bigorre. Voir aussi Conseil d'Etat, 18 mai 1906, Lyon.

Il peut arriver, et il est très fréquemment arrivé, qu'un concessionnaire soit lésé par le fait qu'un permissionnaire abuse de sa permission (par exemple en distribuant du courant pour l'éclairage alors que son autorisation ne lui permet que la vente de courant pour force motrice), ou même qu'un particulier s'installe sans aucun droit sur la voie publique. Dans ces cas, il a le droit de s'en plaindre au concédant si celui-ci a favorisé de quelque façon cette concurrence irrégulière ou n'a pas fait (1) ce qui était en son pouvoir pour l'empêcher ou la faire disparaître, mais seulement dans ce cas (2) ; en outre, il a toujours le droit d'attaquer par les voies civiles son concurrent, car la jurisprudence reconnaît qu'il y a concurrence déloyale dans le fait de se passer des autorisations qui seraient régulièrement nécessaires, ainsi que nous l'avons signalé à propos des permissions de voirie.

Nature du traité de concession. Contentieux

On peut se demander dans quelle catégorie on doit ranger un traité de concession ? Est-ce une concession de travaux publics, un louage d'industrie, un contrat portant sur un service public ? La question présente de l'intérêt, notamment au point de vue de la compétence en cas de contestation entre le concessionnaire et le concédant ; dans la première hypothèse, le contentieux

(1) Conseil d'Etat, 8 mai 1903, Graulhet ; 15 avril 1910, Gap.

(2) Conseil d'Etat, 19 mai 1905, aff. Vinchon (Guise).

appartiendra au Conseil de préfecture (loi de pluviôse, an VIII), dans les autres, au Conseil d'Etat directement. On est unanime à estimer qu'il s'agit d'une concession de travaux publics (1) sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les clauses concernant la nature et le mode d'exécution des travaux et les dispositions relatives aux conditions d'exploitation de la concession, on envisage moins en effet les fournitures que les ouvrages à établir. Au contraire, si les fournitures étaient prépondérantes, les tribunaux judiciaires seraient compétents (2); ce serait, par exemple, le cas d'un usinier vendant une puissance déterminée à une commune et se plaignant de ce que celle-ci ne respecte pas ses engagements (3). D'ailleurs, la solution ne serait pas changée si, au lieu d'un tarif de vente au public, il y avait paiement d'annuités au concessionnaire; et de même lorsque les installations existent déjà et qu'il s'agit seulement de leur exploitation, par exemple dans le cas où la commune possède son réseau et en concède la jouissance.

Dans tous les cas, lorsqu'il y aura contestation non plus entre le concessionnaire et le concédant, mais

(1) Conseil d'Etat, 24 juillet 1867; 8 janvier 1875; 14 novembre 1879; 12 juillet 1889. Cassation, 2 novembre 1880; 29 novembre 1881; 8 août 1883. Tribunal des conflits, 16 décembre 1876, aff. Société du gaz de la Guillotière. L'ancienne jurisprudence de la Cour de cassation était contraire. Cassation, 24 juillet 1867, aff. Compagnie grenobloise d'éclairage au gaz.

(2) Conseil d'Etat, 28 mars 1888, aff. fournitures de pétrole comportant accessoirement l'allumage des réverbères.

(3) Conseil d'Etat, 14 juin 1907, aff. Fresnaye.

entre le concessionnaire et un client ou un tiers, ce seront les tribunaux judiciaires qui seront compétents (1). Quant aux contestations relatives aux dommages causés par les travaux, elles sont justiciables des Conseils de préfecture en vertu des lois des 28 pluviôse an VIII et du 16 septembre 1807, contrairement à ce qui a lieu en cas de permission de voirie (car alors il ne s'agit pas de travaux publics).

(1) Conseil d'Etat, 14 novembre 1879, aff. Compagnie du gaz d'Arles. Cassation, 8 août 1883, Tours. Il en serait de même s'il s'agissait du domaine privé: Tribunal des conflits, 24 mai 1884, aff. Linas; 29 novembre 1884, aff. Jacquinot.

IV. — Les distributions d'électricité avant la loi du 13 Juin 1906

Les premières distributions

L'électricité, connue depuis longtemps déjà dans certaines de ses manifestations, ne commença à paraître pouvoir prendre un rôle industriel que vers la fin du xix^e siècle. L'invention de la lampe à incandescence et la possibilité d'utiliser pratiquement pour l'éclairage l'arc électrique firent concevoir de grandes espérances, en même temps que la découverte de la réversibilité de la dynamo montrait l'utilisation possible pour la traction et la commande des machines en général. D'autre part, différentes expériences montraient la possibilité du transport de l'énergie à des distances qui, à cette époque, paraissaient considérables.

Plusieurs grandes villes voulurent avoir dans leurs principales artères cet éclairage luxueux, et bientôt aussi on se préoccupa d'assurer aux particuliers qui le désireraient la possibilité d'en jouir sans avoir à produire eux-mêmes l'électricité nécessaire. Les premières distributions se créèrent ; tantôt, envisageant avant tout l'éclairage public, elles apparurent surtout comme fournisseurs des municipalités, tantôt, au contraire,

elles se contentèrent d'une simple autorisation pour installer sur ou sous les voies publiques leurs canalisations amenant le courant aux particuliers.

Dès l'origine, elles se trouvèrent en concurrence avec les distributions de gaz antérieurement établies ; éclairage de luxe, elles ne pouvaient guère en effet s'installer utilement que dans les quartiers centraux des grandes villes, et y trouvaient le plus souvent la place prise par les gaziers.

**La concurrence entre distributions de gaz,
circulaire du 22 juin 1882**

Longtemps avant l'apparition des distributions d'électricité, de nombreuses distributions de gaz s'étaient établies, et souvent elles avaient obtenu des concessions exclusives et de durée assez longue. Lorsque le développement de la consommation en eut fait des affaires brillantes, des industriels cherchèrent à établir des entreprises concurrentes ; souvent même, ils furent encouragés par les municipalités elles-mêmes, qui regrettaient d'être liées par des traités bien plus favorables à leur concessionnaire qu'elles ne l'avaient cru.

Pour tourner le monopole existant, ces industriels essayèrent d'établir leurs distributions uniquement sur la grande voirie ou sur des terrains particuliers, ils ne pouvaient canaliser ainsi que quelques rues, mais souvent les plus riches et les plus commerçantes, et sans la charge d'avoir à alimenter des quartiers peu habités

et peu productifs ; les plaintes des concessionnaires lésés furent nombreuses et par une circulaire du 22 juin 1882, le ministre des travaux publics rappela aux préfets « que l'Administration ne doit pas paraître se prêter à ce que des tiers, sur lesquels ne pèse aucune des charges imposées aux sociétés concessionnaires d'eau ou de gaz, puissent compromettre l'économie des conventions passées entre elles et la ville », et leur recommanda de prendre dans chaque cas d'espèce, les instructions de l'administration centrale.

La concurrence des électriciens

L'apparition des distributions d'électricité fit renaître les difficultés qui paraissaient à ce moment à peu près mortes. Souvent le monopole paraissait pouvoir être discuté ; fait pour le gaz, dans bien des cas il ne s'appliquait évidemment qu'à ce dernier, dans beaucoup d'autres, la question était douteuse, et il en résulta de nombreuses contestations et une importante jurisprudence, car la variété des cahiers des charges donnait lieu à de multiples interprétations.

Sans attendre d'ailleurs que la question fût tranchée, souvent les électriciens sollicitèrent et obtinrent des permissions sous condition de garantir la commune de toutes les conséquences d'une condamnation éventuelle (1). Il en résulta parfois une situation assez cu-

(1) La compétence en cas d'appel en garantie sera d'ailleurs uniquement judiciaire. Conseil d'Etat, 4 août 1903, Fécamp ; 13 mai 1908, Lens. Au contraire, dans l'arrêt du Conseil d'Etat, 20 décembre 1912, Pamiers, il

rieuse : la commune ayant été condamnée à payer des indemnités à son concessionnaire pour le tort indûment causé à ce dernier, l'électricien préférera payer périodiquement ces indemnités plutôt que de cesser son industrie ; il y avait là comme une redevance déterminée par les tribunaux pour permettre la distribution de l'électricité ! (1).

Dans d'autres cas, la commune avait été moins prudente et avait accordé les autorisations de voirie sans cette condition ; or, la jurisprudence reconnaît qu'en dehors de toute stipulation, la commune ne peut appeler en garantie un simple permissionnaire (2) ; étant donné le sens dans lequel s'entend la précarité des permissions de voirie, la commune se serait donc trouvée dans cette situation bizarre de payer les indemnités auxquelles elle était condamnée vis-à-vis de son concessionnaire sans pouvoir faire cesser la concurrence qui en était la cause. La jurisprudence n'a pas voulu accepter cette conséquence extrême des principes et est arrivée à admettre que dans le cas des distributions publiques d'électricité, il n'y avait simple autorisation qu'en apparence, mais en réalité, une sorte de concession permettant de réclamer la garantie de l'entrepreneur.

est dit qu'il y a une quasi-concession rendant non le Conseil de préfecture, mais le Conseil d'Etat compétent (service public).

(1) Dans ce cas, la commune ne pourrait retirer son autorisation. Conseil d'Etat, 14 janvier 1910, aff. Meurdrac.

(2) Conseil d'Etat, 19 mai 1898, Sens ; 11 mars 1904, Vizille.

Le Conseil d'Etat avait admis d'abord, qu'il y avait simplement permission de voirie, même lorsque le permissionnaire était rémunéré suivant un tarif et devait remettre, à une époque donnée, ses ouvrages gratuitement à la commune (1) ; puis il s'est rallié à la manière de voir exprimée par la circulaire du 15 août 1893 et a admis qu'une autorisation, que le maire subordonne à des obligations étrangères à l'intérêt de la voirie, si elle n'est pas un véritable contrat, « n'est pas non plus une simple permission de voirie délivrée à un tiers dans son intérêt exclusif » (2) ; il y a lieu en conséquence de distinguer entre les permissions données à un simple particulier, pour lesquelles il ne saurait y avoir révocation, sauf dans l'intérêt de la voirie ou de la sécurité publique, sans détournement de pouvoir, et celles données aux entreprises de distribution, vis-à-vis desquelles les autorisations peuvent toujours être considérées comme étant en quelque sorte des actes de gestion d'ordre contractuel, subordonnés aux engagements antérieurs de la commune. Enfin, faisant un dernier pas, il a admis que dans certains cas où la permission de voirie est accompagnée d'un cahier des charges et de tarifs, elle est une quasi-con-

(1) Conseil d'Etat, 10 décembre 1886, aff. Desclée (Tourcoing) ; 29 novembre 1890, aff. Darion (Paris).

(2) Conseil d'Etat, 28 juillet 1896, aff. Colette ; 27 décembre 1901, aff. Pécard frères ; 6 juin 1902, aff. Goret. Dans un arrêt du 15 avril 1910, Gap, le Conseil d'Etat a même admis que le retrait pourrait être prononcé sans attendre une condamnation par la seule considération que les stipulations de la permission la rendraient possible.

cession de travaux publics, pour le contentieux de laquelle le Conseil de préfecture est compétent (1). Sans doute, il y a encore entre un tel acte et une véritable concession, une grande différence, le maire agissant seul, sans l'intervention du Conseil municipal qui est nécessaire pour engager la commune, mais cette condition n'existant que dans l'intérêt de celle-ci, le concessionnaire ne peut arguer de son inobservation pour améliorer sa situation vis-à-vis d'elle. En somme, on avait fini par aboutir à une véritable confusion, que la loi de 1906 a voulu faire cesser en prescrivant qu'une permission de voirie ne pourrait contenir aucune clause de caractère commercial.

La Cour de cassation ne s'est d'ailleurs jamais ralliée à la manière de voir du Conseil d'Etat et a toujours continué à refuser toute sanction aux arrêtés de retrait d'autorisation pris dans ces conditions (2). Il en résulte cette situation curieuse que, tout au moins sur la petite voirie, le permissionnaire évincé pourra ne pas tenir compte de l'arrêté de retrait, qui serait sans sanction. Mais il faut que la mesure apparaisse nettement comme motivée par l'intérêt pécuniaire de la commune (3); or, il est de jurisprudence constante qu'un

(1) Conseil d'Etat, 16 mai 1902, aff. Secteur de la Rive Gauche; 27 mars 1912, aff. Bardy.

(2) Cassation, 25 octobre 1900, aff. Goret; 31 décembre 1903, aff. Pesloux; 27 juillet 1893, aff. Colette; 3 août 1893, aff. Jay.

(3) Cassation, 28 novembre 1908, aff. Laurent. Conseil d'Etat, 1^{er} juillet 1898, aff. Brilloin.

acte de police n'a pas besoin d'être motivé, il suffit que son caractère apparaisse nettement (1), ce qui rend souvent la preuve difficile.

Les électriciens ne se privèrent pas non plus, le cas échéant, de recourir au procédé qui avait provoqué la circulaire du 22 juin 1882 ; bien souvent, ils réussirent à établir sur la grande voirie des distributions importantes et à nouveau les plaintes des concessionnaires lésés se firent entendre ; dans certains cas, du reste, les communes elles-mêmes se plaignaient d'autorisations de ce genre données malgré leur opposition. Le ministre des Travaux publics prescrivit aux préfets, par une circulaire du 18 octobre 1889, de ne pas accorder les permissions de voirie de leur compétence, directement aux industriels demandeurs, mais aux maires qui pourraient en rétrocéder le bénéfice à ces derniers, sous leur responsabilité ; certains industriels ayant réclamé, le ministre, après examen par une commission spéciale, envoya une nouvelle circulaire très importante, en notre matière, celle du 15 août 1893 ; la doctrine de l'Administration supérieure sur le rôle respectif de la permission de voirie et de la concession y est exprimée d'une façon particulièrement nette.

(1) Cassation, 12 novembre 1887 ; 26 avril 1907 ; 12 mars 1908 ; 29 mars 1908. Conseil d'Etat, 12 novembre 1887 ; 28 novembre 1908 ; 19 mai 1905.

Circulaire du 15 août 1893

La circulaire revient sur la distinction entre le particulier demandant une permission pour son compte, et à qui il n'y a pas d'inconvénients à l'accorder dans les conditions anciennes, et l'industriel cherchant à établir un réseau de distribution, pour la vente de l'énergie au public ; dans ce cas, « l'autorité compétente n'a plus seulement à examiner la question de savoir si l'existence de ces ouvrages est compatible avec l'utilisation normale du domaine public ; elle doit examiner, en outre, si l'installation demandée n'est pas de nature à créer à son auteur une situation privilégiée, en laissant le public sans garantie contre ses exigences. Dans l'affirmative, elle doit prendre les précautions nécessaires, pour que les avantages assurés par l'exploitation dont il s'agit soient assurés aussi largement et aussi équitablement que possible, à tous ceux qui seraient en situation d'en profiter. Il ne suffit plus, dès lors, d'une simple permission de voirie qui ne pourrait réglementer que les conditions d'occupation domaine public, abstraction faite de l'exploitation des ouvrages autorisés. L'autorisation doit être donnée par un acte de concession, qui réglemente cette exploitation et qui en fixe le tarif maximum ».

La circulaire montre les inconvénients qu'il peut y avoir à laisser s'installer un permissionnaire : encombrement des chaussées, écrémage de la meilleure clien-

tèle, qui rendront ensuite très difficile l'établissement d'un réseau avec concession desservant convenablement l'ensemble de la population ; elle conclut que « toute entreprise de distribution d'eau ou de lumière sur les voies publiques, doit faire l'objet d'une concession municipale ».

Compétence pour l'octroi des concessions

Quant à la compétence pour accorder de semblables concessions, elle est, dit la circulaire, exclusivement municipale ; tel est bien l'avis unanime, en cas de distribution de lumière sur une seule commune, mais, en cas de distribution de force motrice, l'Administration supérieure prétendait que seul l'Etat pouvait accorder une concession. « Tout ce que la loi ne comprend pas explicitement dans la compétence de la commune, du département ou des autres établissements publics, en matière de concession, de services à rendre au public, est de la compétence de l'Etat ; la concession de distributions d'électricité pour la force motrice ou pour tous autres usages industriels, n'est attribuée par aucune loi à la commune ou au département, et par suite elle reste dans les attributions de l'Etat » (1). Ce raisonnement ne paraît pas absolument convaincant, on peut contester que la compétence

(1) Instructions du ministre des Travaux publics au préfet du Rhône (à propos d'une demande de la Compagnie régionale d'électricité).

de la commune soit, comme celle d'un établissement public quelconque, strictement limitée à ce qui a été prévu par une loi, et dire que la commune a charge de pourvoir à tous les besoins collectifs de ses habitants, que la fourniture de la force motrice est l'un de ces besoins et que la commune peut par suite accorder une concession, même avec monopole.

La question ne fut jamais tranchée définitivement avant la loi de 1906, la jurisprudence paraît plutôt en sens contraire ; ayant à juger si la ville de Saint-Quentin avait pu valablement donner une concession de force motrice avec monopole, le Conseil de préfecture de l'Aisne (1) a estimé que « il est de jurisprudence constante de traiter comme services publics les grandes entreprises qui ont pour objet de satisfaire les besoins privés collectifs des habitants et de reconnaître qu'elles peuvent être l'objet de monopole de fait », mais le Conseil d'Etat n'a pas eu à se prononcer directement sur cette question (2).

En même temps que ce problème, s'en posait un autre du fait qu'avec l'emploi des hautes tensions, il se créait des affaires de grande étendue, englobant de nombreuses communes. L'obstruction de certaines municipalités à des entreprises d'un intérêt général consi-

(1) Conseil de préfecture de l'Aisne, 15 janvier 1909.

(2) Il semblerait résulter des termes employés dans une autre question qu'il partage cette manière de voir. Conseil d'Etat, 5 janvier 1907, Auxerre.

dérable, mais qui ne les touchait pas directement, rendait la question particulièrement grave ; dans bien des cas, on vit des lignes de transport importantes ne pouvoir s'établir par suite du refus ou des prétentions excessives d'une municipalité qui envisageait la question d'un point de vue trop exclusif. L'absence de toute réglementation d'ensemble augmentait la difficulté ; le seul texte législatif, la loi du 25 juin 1895 concernant l'établissement des conducteurs d'énergie électrique autres que les conducteurs téléphoniques et télégraphiques, est uniquement technique et ne donne aucune indication sur le statut administratif des distributions d'énergie, aussi les préfets hésitaient à user des pouvoirs qu'ils tiennent de l'article 98 de la loi du 5 avril 1884 pour accorder des permissions de voirie aux lieux et places des maires récalcitrants, et surtout dans l'attente d'un nouveau régime.

Dans le cas où une simple autorisation ne paraissait pas suffisante, soit aux pouvoirs publics, soit au demandeur, et où un régime plus stable et des conditions précises paraissaient désirables, on ne pouvait, en l'absence de textes spéciaux, recourir qu'à la concession par l'Etat, et celle-ci, ne peut, d'après le droit commun, être accordée que par une loi ou un décret délibéré en Conseil d'Etat, suivant l'importance des travaux. C'est dans ces conditions que les travaux de l'usine de Jonage et du réseau électrique alimenté par elle, avaient été autorisés par la loi du 9 juillet 1892,

mais si dans ce cas l'importance et la nature des travaux, qui comportaient notamment un barrage et un canal importants, pouvaient justifier le recours à une procédure aussi longue et compliquée, celle-ci pouvait paraître un peu excessive pour de simples entreprises de distribution régionale.

Aussi les intéressés réclamaient très vivement une loi et une réglementation précisant leurs droits et leurs devoirs et leur permettant de développer sur des bases sûres et sans crainte d'obstructions injustifiables, une industrie devenue très importante, et dont l'intérêt pour la collectivité n'échappait à personne.

Elaboration de la nouvelle loi

Dès 1894, une Commission présidée par M. Armand Rousseau, avait élaboré un projet de loi qui fut adopté par le Conseil d'Etat le 22 février 1896, et déposé sur le bureau de la Chambre le 13 juillet 1897; il fit l'objet d'un rapport de M. Guillaïn, du 8 février 1898. Ce projet s'appliquait non seulement à l'électricité, mais à tous autres modes de transport d'énergie à l'aide d'ouvrages fixes (eau sous pression, air comprimé, etc...) il précisait les règles de la compétence pour l'octroi des concessions, prévoyait un cahier des charges-type dont on ne pourrait s'écarter qu'à condition d'approbation par décret en Conseil d'Etat; il admettait (par modification au projet initial) la possibilité d'accorder des permissions de voirie; admettait le monopole pour

une durée maximum de quinze ans (10 dans le projet initial), mais seulement dans le cas où la distribution aurait obtenu une déclaration d'utilité publique, accordée par un décret rendu en Conseil d'Etat, déclaration qui conférait les droits de passage, d'appui, etc., avec compétence du Conseil de préfecture en cas de contestation, sauf pour l'expropriation soumise aux règles ordinaires de la loi de 1844.

Ce projet ne vint pas en discussion avant la fin de la législature, mais à la législature suivante, un nouveau projet fut déposé par le gouvernement et fit l'objet d'un rapport de M. Berthelot, du 26 juin 1899 ; discuté le 10 juillet 1900, il fut renvoyé à la Commission et ne put être discuté à nouveau dans la même législature.

Enfin, le 3 décembre 1904, M. Janet déposa un rapport qui tenait compte des différentes observations faites au sujet des précédents ; la Commission, après avoir entendu les représentants des ministères de l'Intérieur, du Commerce, des Travaux publics, des Finances et de l'Agriculture et ceux des industriels, adopta un texte définitif qui, rapporté par M. Janet, fut adopté sans changement et devint la loi du 15 juin 1906. Outre les modifications introduites pour tenir compte des différentes objections, on a introduit dans le texte les articles conservés de la loi de 1895, pour pouvoir abroger celle-ci en bloc et avoir en un seul texte le statut des distributions d'électricité, aussi bien au point de vue technique qu'au point de vue administratif.

V. — Le régime de la loi du 15 Juin 1906

Les règlements, le champ d'application de la loi

La loi du 15 juin 1906 a posé les principes généraux qui doivent régir les distributions d'énergie électrique ; les mesures d'application devant être prescrites par des règlements d'administration publique (art. 18).

Pour l'élaboration de ces règlements on a consulté les représentants des administrations intéressées et aussi ceux des industriels. Ils ont paru successivement : le décret sur l'organisation du contrôle et celui sur la réglementation des redevances, le 17 octobre 1907 (1) ; l'arrêté sur les conditions techniques, le 21 mars 1908 (2) ; le « Règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 15 juin 1906 », le plus important, le 3 avril 1908 ; le cahier des charges-type pour la concession par une commune ou par un syndicat de communes, le 17 mai 1908 ; celui pour la concession d'une distribution publique par l'Etat, le 20 août 1908 ; celui pour la concession d'une distribution publique d'énergie aux services publics, le 30 novembre 1909 ; un texte très important pour nous, la

(1) Modifié le 30 septembre 1909 et le 19 septembre 1912.

(2) Modifié le 21 mars 1909, le 21 mars 1910 et le 21 mars 1911.

circulaire du 1^{er} octobre 1912, a précisé le point de vue de l'administration sur les cas où elle admet l'emploi de la permission de voirie et les conditions dans lesquelles celle-ci doit être utilisée ; enfin, beaucoup plus récemment, un règlement du 8 octobre 1917 a organisé l'exploitation en régie des distributions d'énergie électrique par les communes et les syndicats de communes (cahier des charges-type du 30 août 1917).

La loi de 1906 s'applique aux seuls transports d'énergie électrique, non compris ceux « qui sont destinés à la transmission des signaux et de la parole » (1). Bien qu'elle ne le spécifie pas formellement comme le projet de 1894, elle ne s'applique qu'à la distribution au moyen d'ouvrage fixes (à l'exclusion, par exemple, d'un transport par accumulateurs). Mais elle n'est pas restreinte aux entreprises ayant pour objet la vente au public, elle s'applique même au cas d'un particulier installant une ligne uniquement pour son propre usage. Enfin elle vise seulement les ouvrages de distribution (2) à l'exclusion des usines de production et des appareils d'utilisation (pour les précautions techniques à prendre dans les usines, par exemple, c'est à d'autres textes qu'il faudra se référer) (3) mais elle vise tous ces

(1) Auxquels le décret-loi du 27 décembre 1851 reste applicable.

(2) La loi «... s'applique à toutes les distributions mais non aux usines de production d'énergie, ni aux appareils d'utilisation situés dans les usines ou autres immeubles ». Circulaire du 18 octobre 1907.

(3) Décret du 11 juillet 1907, en application de l'article 3 de la loi du 12 juin 1893 modifié par la loi du 11 juillet 1903.

ouvrages, qu'ils soient situés sur des terrains privés ou sur le domaine public et quel que soit leur but (1).

La question s'est posée notamment de savoir dans quelles conditions une Compagnie de tramways pourrait être autorisée à vendre l'énergie. Une première difficulté résulte du fait que, d'après le cahier des charges de sa concession, elle n'a pas le droit d'employer son matériel pour un usage autre que celui de ce service sans y être régulièrement autorisée par l'autorité concédante. Mais même cette autorisation ne saurait suffire, et il y a lieu en outre pour elle de remplir toutes les formalités de la loi de 1906 ; c'est ce qui a été indiqué très nettement par le Conseil d'électricité dans son avis à propos de la fourniture du courant par la Compagnie de l'Est-Parisien à M. Sulzer ; c'est aussi ce qui a été jugé par la Cour de Douai et la Cour de Cassation pour la Compagnie des tramways de Lille (2).

Dans la période qui a précédé la promulgation de la loi, l'industrie électrique avait beaucoup souffert et s'était plainte à maintes reprises du manque de coordination entre les différents services auxquels elle avait affaire, situation qui avait pour résultat de la placer assez souvent devant des exigences contradictoires ou

(1) « La loi du 15 juin 1906 s'applique à toutes les distributions sans exception. Les installations électriques desservant les chemins de fer, tramways et autres entreprises ou établissements déjà soumis à un contrôle technique de l'Administration, sont donc régis par la nouvelle loi nonobstant toute disposition antérieure contraire. » Circulaire du 18 octobre 1907.

(2) Cour de Douai, 11 novembre 1908 ; Cour de Cassation, 18 avril 1910,

inutilement compliquées, et qui, d'autre part, chaque service ne voyant que ce qui l'intéressait, risquait de laisser certains points négligés au détriment de l'intérêt public.

Contrôle des distributions d'énergie électrique Comité d'électricité

La loi a cherché à mettre de l'ordre et de l'unité, tant au point de vue des prescriptions administratives qu'à celui de l'examen technique. Pour y réussir, elle a chargé un seul service de centraliser les études ; le service du contrôle des distributions d'énergie électrique (1), créé par elle, a pour mission d'étudier toutes les demandes, de provoquer les observations des intéressés (services publics, communes, concessionnaires antérieurs, etc...), et de guider les autorités compétentes pour accorder les permissions ou signer les concessions ; c'est lui aussi qui examine les projets d'exécution, provoque à leur sujet les observations des intéressés, demande les modifications nécessaires, surveille l'exécution des travaux et l'exploitation de l'entreprise. En un mot, tout doit passer par ce service qui doit être au courant de tout ce qui a trait à la distribution.

(1) Toutefois « Le contrôle des distributions desservant les chemins de fer, tramways et établissements soumis à un contrôle technique de l'Administration est assuré par le service chargé de ce contrôle pour les canalisations intérieures de ces voies de transport ou établissement, et par le service du contrôle des distributions d'énergie électrique pour les canalisations extérieures alimentant ces installations. » Décret du 17 octobre 1907 (art. 8).

Le service de contrôle fonctionne à deux degrés : contrôle de l'Etat sous la direction d'un ingénieur en chef par département, assisté d'ingénieurs et de conducteurs pris dans les cadres des Ponts et Chaussées, des Mines, des Postes et Télégraphes, et contrôle communal organisé en principe dans chaque commune ayant une distribution d'énergie électrique, à l'aide de personnes remplissant certaines conditions de capacité, l'Etat pouvant d'ailleurs prêter ses agents.

Les frais de fonctionnement de ce service sont couverts par une taxe payée par tous les intéressés et fixée par décret, la même pour les permissions de voirie et les concessions. Pour assurer un contrôle efficace, la loi a décidé que toutes les demandes, même celles de la compétence des maires, devraient être adressées au préfet et être transmises par l'intermédiaire de l'ingénieur en chef.

Dans le même esprit de coordination, la loi a institué un Comité d'électricité, composé par moitié de fonctionnaires représentant les ministères intéressés et d'industriels, chargé d'éclairer le ministre. Ce Comité doit être obligatoirement consulté dans certains cas prévus par la loi et les règlements, et notamment en cas de désaccord entre les différents services intéressés. En fait, il est consulté dans tous les cas douteux, et par sa composition même, il a acquis une autorité qui rend ses avis très importants..

Enfin, une autre mesure destinée à unifier le régime

des distributions d'électricité est l'institution du système des cahiers des charges-type auxquels il ne peut être dérogé qu'assez difficilement.

Différentes espèces de distributions

La loi distingue les distributions en plusieurs catégories : celles qui n'empruntent en aucun point le domaine public pourront s'établir sans aucune formalité, ou après une étude uniquement technique, suivant qu'elles ne sont pas ou sont, en certains points, à moins de dix mètres d'une ligne télégraphique ou téléphonique ; celles qui empruntent le domaine public auront le choix entre trois régimes : permission de voirie, concession simple, concession avec déclaration d'utilité publique, ce dernier étant une des innovations intéressantes de la loi.

Mais qu'y a-t-il lieu d'entendre exactement par l'expression « une distribution » ? D'après la circulaire du 15 septembre 1908, le critérium est le suivant : « Tout ensemble de canalisations et d'ouvrages reliés entre eux et parcourus par un même courant électrique, doit être considéré comme constituant une seule et même distribution, à la condition que ces canalisations et ouvrages soient autorisés par une décision unique de l'autorité compétente ou par des décisions connexes ».

Distributions antérieures à la loi

Tout en instituant un régime nouveau pour les permissions de voirie et pour les concessions (du moins, en certains points, car pour tout ce qui n'a pas été formellement modifié, le régime ancien subsiste et la jurisprudence antérieure reste applicable), la loi n'a pas voulu porter atteinte aux conventions conclues antérieurement ni aux engagements sur lesquels croyaient pouvoir compter les industriels, elle dispose (art. 26) que « sont maintenues dans leur forme et teneur, les concessions et permissions antérieures à la présente loi ». Ce principe de non rétroactivité s'applique, bien entendu, à l'intégralité des prescriptions de la loi, favorables ou non, et un concessionnaire ne pourrait émettre la prétention d'en invoquer certaines dispositions, à l'exclusion des autres; par exemple de réclamer qu'un nouveau concurrent soit soumis au principe de l'égalité des conditions, si celle-ci n'était pas prévue par son propre traité.

Toutefois, il faut faire exception pour les prescriptions qui ont le caractère de mesures de police; c'est un principe universellement admis que celles-ci sont immédiatement applicables, malgré toutes conventions contraires; ainsi une distribution antérieure à la loi ne saurait prétendre se soustraire au contrôle ou exiger que celui-ci s'exerce dans les formes prévues par son titre, les frais de contrôle résultant de la nouvelle légis-

lation seront exigibles, même si la permission ou la concession prévoyait un contrôle gratuit ou le remboursement sur des bases différentes (1), à l'inverse des redevances qui ne peuvent être modifiées que dans les conditions prévues. De même, les arrêtés techniques sont immédiatement obligatoires et les installations devront être modifiées, s'il est nécessaire, bien que conformes aux règlements en vigueur au moment de leur établissement et reconnus telles.

Cette situation se prolongera jusqu'à l'époque prévue pour l'expiration du titre primitif, toute prolongation ne pouvant s'effectuer que dans les conditions prévues par la nouvelle réglementation. Il n'en serait autrement, semble-t-il, que si une prolongation s'effectuait en quelque sorte automatiquement ou du moins par la seule volonté de l'entrepreneur ; s'il y avait un nouvel accord de volonté, il y aurait lieu de tenir compte des prescriptions de la loi.

Permissions de voirie

Au moment de l'élaboration de la nouvelle loi, il avait été fortement question de n'admettre comme régime légal pour les distributions publiques d'énergie électrique que la concession, la permission de voirie, restant exclusivement réservée au cas des lignes cons-

(1) Conseil d'Etat, 8 mars 1918, Société d'éclairage électrique de Bordeaux et du Midi.

truites par des particuliers pour leur usage ; tel était depuis longtemps le désir de l'Administration, qui avait fait des efforts en ce sens et insisté à maintes reprises, dans ses circulaires, sur l'inconvénient d'un régime qui ne protège pas les clients contre l'entreprise. Mais, la loi n'a pas adopté cette solution, au contraire, elle indique qu'une distribution d'énergie électrique « peut être établie et exploitée, soit en vertu de permissions de voirie, sans durée déterminée... Elle peut, suivant la demande de l'entrepreneur, être soumise simultanément, dans des communes différentes à des régimes différents ... » Et M. Janet disait, dans son rapport : « Cette rédaction est très différente de celle de l'article 2 de la précédente législature, auquel il correspond. Votre Commission a tenu à laisser bénéficier les entreprises nouvelles de la faculté qu'elles possèdent aujourd'hui, d'établir des distributions d'énergie électrique au moyen de permissions de voirie ... » Cela est très net, il semble même que ce soit à l'entrepreneur seul à choisir le régime auquel doit être soumise chaque partie de son exploitation, mais rien dans la loi n'indique que, contrairement aux principes reconnus jusque là, la permission soit un droit dans certaines conditions ; le pouvoir discrétionnaire de l'Administration pour accorder ou refuser les autorisations subsiste (1) et il restreint beaucoup la portée du texte

(1) Conseil d'Etat, 11 avril 1913, Est-Parisien.

de la loi, le demandeur n'ayant en fait qu'un droit de proposition, et la faculté de renoncer à son entreprise plutôt que d'adopter un régime qui ne lui convient pas.

En même temps qu'elle maintient la permission de voirie, la loi la ramène à ses conditions normales; elle ne veut pas de permissions qui soient en quelque façon des concessions déguisées, et spécifie : « Elles ne peuvent prescrire aucune disposition relative aux conditions commerciales de l'exploitation. Elles ne peuvent imposer au permissionnaire aucune charge pécuniaire autre que les redevances prévues au paragraphe 7 de l'article 18. Aucune permission de voirie ne peut faire obstacle à ce qu'il soit accordé sur les mêmes voies des permissions ou concessions concurrentes ». Il y a là un rappel aux principes, qu'il était bon d'introduire dans la loi, étant donné l'oubli dans lequel on les avait souvent laissés.

Les dispositions d'application se trouvent dans le décret du 3 avril 1908 (Ch. II, art. 3 à 12). L'étude, comme nous l'avons vu, est centralisée par le service du contrôle des distributions d'énergie électrique; c'est lui qui étudie les demandes, provoque les avis des services intéressés, ainsi que des concessionnaires antérieurs dans les communes où il en existe, et des maires; il invite, s'il y a lieu, ces derniers à prendre les arrêtés d'autorisation qui sont de leur compétence, les conseils municipaux devant être consultés dans le cas où la demande prévoit une distribution pour la lumière; si

il y a accord, le préfet prend les arrêtés de sa compétence et les fait parvenir au demandeur avec ceux des maires, sinon, il doit demander les instructions du Ministre des Travaux publics, qui les lui envoie après avis du Ministre de l'Intérieur. Le ministre doit encore intervenir, soit dans le cas d'emprunt, autrement que par une simple traversée des voies dépendant de la grande voirie et non affectées à la circulation du public (chemins de fer, canaux, etc...), soit lorsque la demande intéresse plusieurs départements.

En cas de refus d'autorisation d'un maire, le préfet peut (comme auparavant) (1), prendre l'arrêté à sa place (art. 98 de la loi du 5 avril 1884), sans avoir à en référer préalablement au ministre, sauf dans le cas d'opposition d'un conseil municipal, en cas de demande prévoyant une distribution d'éclairage ; dans ce cas, en effet, il pourra résulter ultérieurement de l'octroi de la permission, une difficulté pour l'organisation d'un service d'éclairage, le monopole ne pouvant plus être accordé au concessionnaire.

Sauf dans cette hypothèse, l'existence d'une distribution autorisée par permission de voirie ne saurait être, au point de vue légal, un obstacle à l'établissement ultérieur d'autres distributions ; ces dernières

(1) Comme autrefois également le recours hiérarchique du préfet au ministre reste ouvert ; il pourra être utilement provoqué en demandant à ce dernier de saisir le Comité d'électricité. Les principes exposés plus haut sur le recours contentieux restent également vrais.

pourront d'ailleurs avoir des conditions, mêmes plus favorables, sans que le permissionnaire antérieur puisse s'en plaindre ; on ne trouve aucun texte qui lui garantisse, comme au concessionnaire dans le même cas, au moins l'égalité des conditions, cela est très normal étant donnée la nature de son titre.

Une autre mesure d'une portée plus restreinte a été adoptée pour réduire les inconvénients qui résultent du fait que le nombre de places sur ou sous les voies publiques étant en nombre restreint, le premier occupant a des chances d'avoir une sorte de monopole de fait, situation qui a été mise en relief par différentes circulaires. L'arrêté du 3 avril 1908 a décidé « que tout permissionnaire ou concessionnaire est tenu, si l'Administration le requiert, de laisser utiliser ses poteaux par d'autres titulaires de permission ou de concession ». Bien que ce ne soit qu'un palliatif généralement peu efficace, il peut dans une certaine mesure diminuer les inconvénients d'une première occupation de la voie publique et affaiblir la valeur d'un argument souvent invoqué contre les permissions de voirie.

Dans quels cas et dans quelle mesure, l'Administration sera-t-elle disposée à accorder des permissions ? Nous avons vu que, déjà avant la loi de 1906, elle avait une grande répugnance pour ce régime qu'elle aurait voulu réduire au seul cas de l'autorisation à un particulier pour son usage ; depuis la nouvelle loi, sa répugnance a continué à se manifester et, il est vrai qu'as-

sez souvent des abus s'étaient commis, d'autant plus gênants, que la difficulté de révocation tendait à les perpétuer. Le décret du 3 avril 1908, rappelle que les permissions peuvent être révoquées dans les conditions ordinaires, pour ce genre d'autorisation, et notamment dans le cas où le permissionnaire ne se conformerait pas, après mise en demeure, aux obligations qui lui sont imposées par sa permission ou par les lois et règlements en vigueur, et aussi si la distribution cessait d'être affectée à la destination qui avait motivé l'autorisation; mais il n'empêche pas les inconvénients résultant de la quasi-irrévocabilité pratique de la permission dont il est fait un usage normal.

L'idée était venue à certains, pour supprimer ces inconvénients, de restreindre l'autorisation à une durée limitée, fixée par l'arrêté, comme cela se fait couramment en d'autres matières, mais on objectait que cette façon de faire serait peu conciliable, à moins de forcer l'interprétation, avec le texte de la loi, qui oppose la permission de voirie « sans durée déterminée » à la concession « d'une durée déterminée ». Bien qu'on ait soutenu qu'il y a seulement lieu d'entendre par là que le permissionnaire n'a pas à compter sur une période pendant laquelle son titre cesserait d'être précaire, il semble bien que le sens qu'a voulu donner à ces expressions le législateur soit celui qui vient naturellement à l'esprit.

Circulaire du 1^{er} octobre 1912

Mais ce qui est toujours possible à l'administration, c'est de refuser les permissions de voirie dans les cas où elles ne lui paraîtraient pas admissibles, ou d'y prévoir certaines modalités, non contraires à la loi, les rendant admissibles, la circulaire du 1^{er} octobre 1912 a précisé d'après quelles règles elle devrait le faire.

Reprenant les idées déjà exposées dans la circulaire du 15 août 1893, et reproduites dans celle du 3 août 1908, elle rappelle les inconvénients qui peuvent résulter de l'occupation du domaine public sous le régime des permissions de voirie ; celui-ci, qui semblait d'après elle ne devoir revêtir que le caractère d'une occupation provisoire et réduite à quelques cas spéciaux, tendant à permettre l'établissement de distributions jouissant d'une permanence contraire à l'essence de telles autorisations. D'après la circulaire, « certains demandeurs de permissions de voirie semblent avoir eu surtout pour but, en adoptant le régime de la permission de voirie, d'acquérir sur le domaine public des droits d'occupation qu'ils entendent négocier à leur profit. D'autres paraissent avoir recherché dans les permissions de voirie le moyen d'éluder l'application du régime des concessions. Etablis d'abord dans une commune, au titre d'entrepreneurs de distributions purement locales, ils ont gagné ensuite peu à peu, par prolongements successifs, les communes voisines pour se révéler un

jour détenteurs de véritables réseaux parfois interdépartementaux, autorisés par décisions d'espèce, sans plan d'ensemble et n'offrant aucune garantie ni aux communes, qui ne peuvent contrôler la bonne exploitation des distributions publiques, ni aux particuliers que ne protègent aucun cahier des charges, aucun tarif ».

Aussi ne devra-t-il être accordé des permissions de voirie que dans les conditions suivantes :

1° Lignes établies par un particulier pour son propre usage : l'autorisation ne devra s'appliquer strictement qu'aux ouvrages nettement désignés et le permissionnaire sera toujours tenu de déplacer ses lignes à ses frais pour permettre l'exécution des travaux prévus par l'article 55 du décret du 3 avril 1908.

2° Lignes de transport desservant des services publics et accessoirement des particuliers : ces lignes « peuvent être établies indifféremment soit par concession, soit par permission de voirie » ; toutefois les ingénieurs en chef devront veiller à ce qu'elles ne risquent pas d'être un obstacle pour la constitution ultérieure ou le développement d'un réseau d'intérêt général. D'ailleurs de telles lignes présentant un réel caractère d'utilité commune, « l'intérêt bien entendu de l'Etat, comme celui de la commune, commande de les favoriser dans la plus large mesure, sans les subordonner aux besoins d'un service collectif de distribution », il n'y a pas lieu d'exiger que les déplacements prévus à l'article 55 se

fassent à leurs frais. Ce régime de faveur devrait cesser si la ligne cessait d'être affectée à la destination indiquée ; à ce moment, les ouvrages devront être enlevés ou leur maintien subordonné à l'obtention d'une permission dans les conditions générales.

3° Enfin on pourra autoriser exceptionnellement par permission de voirie, même des lignes de distribution publique, mais ce ne sera jamais, dans l'intention de l'Administration, qu'à titre provisoire et en attendant la possibilité d'établir une distribution sous le régime de la concession. Ces permissions devront en conséquence contenir la clause que, en cas d'installation d'un concessionnaire, le permissionnaire devra, sur la demande de l'autorité concédante et moyennant un préavis de deux ans, renoncer au bénéfice de sa permission, et mettre à la disposition de cette autorité tous les ouvrages de la distribution, les immeubles, le mobilier et les approvisionnements en magasin ou en cours de transport, moyennant indemnité fixée à dire d'experts ; pour préparer le régime ultérieur, il devra, suivant les indications du service du contrôle, installer un ou plusieurs postes centraux.

Toutefois, pour éviter une dépossession trop facile par une municipalité hostile, cette dépossession n'aura lieu qu'en faveur d'une concession déclarée d'utilité publique ; les formalités et l'examen approfondi qu'entraîne la déclaration d'utilité publique paraissant une garantie suffisante contre des fantaisies injustifiables ;

elle aura lieu également en faveur d'une régie municipale ou d'Etat. Enfin, la circulaire précise que le concédant devra se substituer au permissionnaire évincé dans l'exécution de ses obligations, et reprendre à dire d'experts tout son mobilier et ses approvisionnements. De même que dans le cas de lignes particulières, les frais résultant des travaux prévus à l'article 55 du décret du 3 avril 1908 resteront à la charge du permissionnaire.

D'ailleurs, la crainte de voir s'étendre une distribution ainsi autorisée n'existant plus, il y aura lieu de la traiter le plus favorablement possible sous ce rapport, et de lui accorder notamment, comme en cas de concession, le droit d'établir des branchements sans avoir à demander une autorisation dans chaque cas ; jusqu'au moment de sa dépossession éventuelle, le permissionnaire doit pouvoir développer son exploitation et donner satisfaction aux besoins du public dans les meilleures conditions possibles.

Concessions simples

La loi distingue deux sortes de concession : les concessions simples et celles déclarées d'utilité publique, qu'elle crée. Nous examinerons d'abord quelles sont les règles prévues pour les premières.

Au point de vue de la compétence, sur laquelle on n'était pas d'accord dans tous les cas, la loi a clos les

controverses ; elle a admis que la commune peut accorder sur son territoire toute concession, aussi bien de force motrice (et autres usages) que d'éclairage, mais d'autre part que l'Etat a, pour une distribution plus étendue, les mêmes pouvoirs sur tout le territoire (sauf l'importante différence du monopole d'éclairage) ; en outre, elle a créé un troisième pouvoir concédant : le syndicat de communes, qui a à tous égards des pouvoirs identiques à ceux des communes elles-mêmes.

Il peut donc y avoir pour le même genre de distribution, deux concédants indépendants pour un même territoire (le syndicat n'ayant d'existence et de pouvoirs que ceux que lui accordent les communes), et il sera loisible de s'adresser aussi bien à l'un qu'à l'autre, sans que les concessions accordées par l'un entravent d'ailleurs en principe le droit de l'autre. On pourra constituer un réseau étendu, soit en obtenant une concession d'Etat pour tout l'ensemble, soit en demandant des concessions aux communes intéressées, isolées ou réunies en syndicat ; les lignes de transport pouvant être autorisées, soit sous forme de concessions d'Etat pour distribution aux services publics, soit par permission de voirie (dont la circulaire du 1^{er} octobre 1912 admet la légitimité dans ce cas). On a aussi souvent compris dans la concession de chaque commune, les portions de lignes de transport situées sur le territoire de celle-ci, malgré les inconvénients qui peuvent résulter de cette façon de faire,

notamment au point de vue du rachat ou de l'expiration des concessions.

En tous cas, aucun concessionnaire ne peut prétendre empêcher l'établissement d'une autre distribution sur le territoire qu'il dessert. Il n'a qu'un droit, que lui donne la loi, c'est d'exiger que la nouvelle entreprise concurrente n'ait pas des conditions plus favorables que les siennes, principe dont l'interprétation n'est pas sans donner lieu à de nombreuses difficultés.

Lorsqu'il s'agit d'une nouvelle concession, le principe peut encore trouver son application, quoique parfois bien difficilement, les clauses n'étant pas identiques et les avantages (1) et les inconvénients qui en résultent pouvant être très diversement appréciés. Mais, lorsqu'il s'agit d'une permission de voirie, on voit mal comment peser et comparer les avantages des deux entreprises. Cela est d'autant plus difficile que l'article 5 de la loi indique, au sujet des permissions de voirie, que « elles ne peuvent prescrire aucune disposition relative aux conditions commerciales de l'exploitation. Elles ne peuvent imposer au permissionnaire aucune charge pécuniaire autre que les redevances prévues au paragraphe 7 de l'article 18 ». Il s'oppose absolument à ce que l'égalisation des conditions com-

(1) Une difficulté notamment existait dans certains cas, du fait que des concessions antérieures à 1906 étaient soumises à des redevances supérieures au tarif prévu par le décret du 17 octobre 1907, le décret du 19 septembre 1912 a levé la difficulté en admettant qu'en pareil cas des redevances supérieures au tarif pourraient être imposées aux nouvelles concessions.

merciales puisse même être recherchée ; que dire aussi des nombreuses charges directes ou indirectes : fournitures à prix réduit aux services publics, retour gratuit des ouvrages, prescriptions sur les polices, etc., etc., que nous examinerons plus loin ? Aussi a-t-on souvent estimé que la seule égalité qui peut être recherchée est celle des conditions communes aux deux régimes, essentiellement celle des redevances (1) ; ainsi réduite la portée de cette condition paraît bien restreinte, et peut-on dire presque dérisoire.

C'est ce qu'a pensé, semble-t-il, la section des Travaux publics du Conseil d'Etat qui, dans un avis du 25 avril 1917, a estimé que seule une intervention législative pouvait rendre possible la conciliation des différents textes.

Monopole d'éclairage

Le législateur, malgré sa préférence pour le régime de la concurrence, n'a pas jugé pouvoir en pousser à l'extrême les conséquences. La question avait été fort controversée pendant la période de préparation de la loi, mais l'opinion qui a prévalu, c'est que, sans la possibilité de garantir à leur concessionnaire une certaine

(1) Avis du 2 décembre 1907 de la Commission chargée de préparer les règlements d'administration publique pour l'application de la loi du 15 juin 1906, au sujet de la demande d'autorisation de la Société Westinghouse pour l'éclairage de l'Imprimerie Nationale.

Parmi les autres conditions qui peuvent être communes, on peut citer l'interdiction totale ou partielle des canalisations aériennes.

sécurité, beaucoup de communes devraient renoncer à organiser des distributions d'énergie électrique (1), la loi a donc admis qu'il serait possible d'accorder un monopole, mais seulement en cas de concession communale et pour l'éclairage, la distribution de l'énergie pour tous autres usages devant rester en tous cas soumise au régime de la concurrence possible.

En outre, la loi a spécifié que le privilège du concessionnaire avec monopole ne pourrait empêcher l'emploi accessoire pour l'éclairage, du courant acheté à une autre entreprise dans les locaux où ce courant est utilisé sous une autre forme (2).

Quant à la durée possible du monopole d'éclairage, qu'il avait d'abord été question de limiter à 10, puis à 15 ans, elle n'a pas été précisée et peut être celle même de la concession.

Le législateur a cherché à éviter une manifestation assez fréquente de l'esprit de certaines municipalités, qui cherchent avant tout une nouvelle source de bénéfices, et à empêcher que la concession puisse fournir un

(1) « Votre Commission a reconnu que l'interdiction ou la limitation trop étroite du monopole empêcherait beaucoup de petites communes de trouver un concessionnaire pour la fourniture de l'énergie destinée à l'éclairage public et privé, ou du moins les obligerait à payer trop cher l'énergie produite. Il est souvent de toute impossibilité, que dans ces petites communes, deux entreprises similaires puissent vivre ». Rapport de M. Janet.

(2) Les exceptions au monopole qui ont toujours été admises :

1° Droit pour un particulier de transporter pour son usage du courant produit par lui ;

2° Droit de créer une distribution au public n'empruntant pas la voie publique, continuent à exister bien entendu.

moyen détourné de percevoir un impôt déguisé sur une catégorie de contribuables, en indiquant que « l'acte de concession ne peut imposer au concessionnaire une charge pécuniaire autre que les redevances prévues au paragraphe 7 de l'article 18, ni attribuer à l'Etat ou à la commune des avantages particuliers, autres que les prix réduits d'abonnements qui seraient accordés aux services publics pour des fournitures équivalentes ». L'absence de limitation prévue de ces réductions laisse, il est vrai, la possibilité d'imposer dans certains cas, une charge réellement forte.

Une question qui peut être parfois très importante, surtout pour les lignes de transport, est celle de savoir dans quelles conditions doit avoir lieu le déplacement éventuel des ouvrages, nécessité par des travaux publics ou pour d'autres motifs d'intérêt public : la loi a prévu que l'autorité qui a fait la concession aurait toujours le droit, dans ce cas, d'exiger la suppression ou la modification d'une partie quelconque des ouvrages de celle-ci ; mais elle a admis que le concessionnaire aurait droit en principe à être indemnisé, le chiffre de l'indemnité étant, soit prévu par le cahier des charges ou par une convention postérieure, soit, dans le cas où il n'aurait pas été prévu, fixé par les tribunaux.

Cahiers des charges-types

Dans le même esprit d'unification que nous avons signalé, et aussi pour éviter les abus souvent remar-

qués dans les concessions de certains services publics, la loi a voulu que les cahiers des charges de toutes les concessions futures soient conformes à des types établis à l'avance par décrets délibérés en Conseil d'Etat. Pour tenir compte de la diversité des cas d'espèce, elle a admis qu'il pourrait être dérogé à ces types préétablis, mais le traité ne devenant définitif dans ce cas qu'après approbation par décret délibéré en Conseil d'Etat. Cette exigence, qui entraîne naturellement une complication et un retard sensibles, est de nature à limiter beaucoup les dérogations ; elle entraînerait un manque de souplesse vraiment excessif du système, si on n'avait cherché à y parer, en prévoyant un certain nombre de clauses facultatives, pouvant être insérées ou non, à la seule volonté des parties, sans qu'il soit besoin d'avoir recours aux formalités indiquées.

Les cahiers-types ne présentent entre eux que quelques différences ; la plus importante est la possibilité de prévoir un monopole d'éclairage uniquement en cas de concession communale. Dans ce cas seul aussi, une fixation des redevances (pour l'occupation du domaine public communal) est prévue, de même éventuellement une ristourne en cas d'établissement de nouveaux droits d'octroi sur les matières utilisées par le concessionnaire ; enfin, la commune peut renoncer à la faculté d'obliger le concessionnaire à enlever ses ouvrages en fin de concession s'engageant à les conserver en tous cas. D'autre part, le cahier des charges pour la distribu-

tion d'énergie aux services publics exige l'autorisation du Ministre des Travaux publics pour la vente d'énergie aux particuliers et aux services publics autres que ceux prévus, exigences sans analogue dans les autres cahiers des charges.

Parmi les clauses qui nous intéressent, les unes ont un caractère général : nature et limites de la concession, celle-ci ne comprenant pas les entreprises de traction (dans le cas des deux premiers cahiers des charges), ni éventuellement certains services spécifiés (auxquels l'énergie peut d'ailleurs être fournie, mais pas au titre de la concession). Les précisions sur les limites territoriales, évidemment nécessaires en cas de concession d'Etat, peuvent l'être aussi pour une concession communale qui ne s'étend pas forcément à toute la commune (exclusion de certains écarts par exemple). L'article 2 rappelle la règle posée par l'article 53 du décret du 3 avril 1908 : indemnité nulle pour tout déplacement requis dans l'intérêt de la voirie ou de la sécurité publique, stipulation peu en rapport avec ce que paraissait faire prévoir la loi (art. 10) ; du moins cette absence d'indemnité n'est-elle pas prévue pour tous motifs d'intérêt public, et le droit reste entier dans les cas visés par l'article 55 du même décret (déplacement par suite de travaux de routes, chemins de fer, canaux et autres travaux publics autorisés ou concédés par l'Etat, les départements ou les communes).

Les redevances pourront être calculées, soit d'après

l'importance des ouvrages, comme en cas de permission de voirie, soit d'après les recettes brutes de l'exploitation. Des pénalités nombreuses sont prévues en cas de manquements aux différentes obligations résultant du cahier des charges, et pour en répondre un cautionnement doit être constitué et reconstitué après chaque prélèvement. Un article spécifie que la cession partielle ou totale de la concession ne peut avoir lieu qu'avec autorisation du concédant.

D'autres clauses sont d'un caractère plutôt commercial : prix maxima de vente au compteur ou à forfait. Obligation de faire bénéficier des mêmes réductions tous les abonnés placés dans les mêmes conditions de consommation et d'horaire. Obligation de prendre des abonnements sur tout le parcours de la canalisation dans les conditions du cahier des charges (sous la réserve d'un minimum de consommation garanti par les clients d'une certaine importance), et d'étendre le réseau quand une recette minimum prévue sera garantie par les abonnés futurs, les travaux devant être exécutés dans un délai fixé; ces obligations peuvent être tempérées par la faculté laissée au concessionnaire de ne pas dépasser une puissance maximum déterminée. Conditions d'établissement des branchements, de pose et de fourniture des compteurs. Précisions sur les polices, qui devront être établies d'accord entre le concessionnaire et le concédant. La liberté du concessionnaire pour la vérification des installations intérieures

d'abonnés et le refus du courant pour défauts, est limitée (1) par le pouvoir de décision accordé à l'ingénieur en chef du contrôle, sauf appel au Ministre des Travaux Publics décidant sur avis du Comité d'électricité.

Un certain nombre de clauses d'ordre technique peuvent avoir sur la marche d'une affaire une répercussion qui ne nous permet pas de les négliger. Les délais dans lesquels devront être présentés les projets et exécutés les travaux, la tension (et la fréquence) du courant de la distribution et les tolérances admises sont précisées ; il en est de même éventuellement pour les conditions d'établissement des usines et sous-stations, des branchements particuliers et des canalisations, les canalisations aériennes pouvant notamment être interdites totalement, ou dans certains endroits seulement.

D'autres articles précisent les conditions de location de l'installation existante (s'il y a lieu), indiquent que le concessionnaire devra acquérir le matériel et les immeubles nécessaires à son exploitation, communiquer les baux et contrats relatifs à des locations d'immeubles, y insérer (ainsi que dans les contrats de fourniture de courant s'il ne produit pas lui-même toute l'énergie qui lui est nécessaire) une clause prévoyant

(1) Le droit réservé par le cahier des charges de vérifier les installations intérieures ne pouvait d'ailleurs être considéré comme souverain, il était en tous cas soumis à l'appréciation des tribunaux judiciaires. Conseil d'Etat, 29 janvier 1900, Compagnie d'éclairage et de transport de force.

la faculté pour le concédant de se substituer à lui en cas de rachat ou de déchéance.

Enfin, une série de clauses très importantes indique les différentes manières dont la concession peut prendre fin et prévoit les mesures à prendre dans tous ces cas :

1° *Expiration du délai.* — Ce délai ne peut être (sauf dérogation) que de quarante ans au maximum ; à son expiration les installations doivent revenir gratuitement au concédant, sauf les plus récentes qui sont supposées non amorties et payées à leur valeur primitive réduite proportionnellement au nombre d'années écoulées depuis leur achèvement. En outre, pour assurer la continuité du service, le concédant a la faculté, pendant les six derniers mois de la concession, de prendre toutes mesures utiles, et notamment de desservir les abonnés par les nouvelles installations en percevant à son profit le prix des fournitures ainsi faites. Le concédant peut, d'autre part, s'il le préfère (sauf renonciation facultative en cas de concession communale) adopter une autre solution et exiger l'enlèvement pur et simple de toutes les installations.

Cette condition de retour gratuit paraît assez peu conciliable avec l'article 9 de la loi : « L'acte de concession ne peut imposer au concessionnaire une charge pécuniaire autre que les redevances... ». Il ne semble pas niable que la remise gratuite d'un matériel coûteux et pouvant avoir une grande valeur, même après enlèvement, soit une lourde charge ; le fait que les ins-

tallations doivent être considérées comme amorties n'est pas une explication suffisante, l'amortissement total n'est absolument nécessaire que parce que le retour gratuit est prévu. Quoiqu'il en soit d'ailleurs cette clause ne peut en fait être discutée.

2° *Rachat*. — Le concédant pourra toujours racheter la concession entière moyennant un préavis de deux ans; dans ce cas, il devra une indemnité qui consistera en général à payer au concessionnaire, pendant les années qui resteraient à courir, une annuité calculée d'après le produit moyen des dernières années d'exploitation, plus une indemnité correspondant à la fraction supposée non amortie des ouvrages régulièrement établis pendant les années précédant le rachat; enfin le concédant doit se substituer aux engagements du concessionnaire évincé et reprendre ses approvisionnements à dire d'experts.

Dans le cas où le rachat aurait lieu pendant les vingt premières années de la concession, le concessionnaire peut demander qu'on adopte un autre mode de calcul, basé sur le remboursement de ses frais (et des déficits d'exploitation pendant les sept premières années de la concession, s'il y a lieu).

En cas de rachat ou d'expiration de la concession, le concédant peut, si les installations lui sont remises en mauvais état, prélever les sommes nécessaires à la réfection sur les indemnités dues, et même (paragraphe facultatif) se faire remettre les revenus des deux der-

nières années en vue de cette réfection, si le montant de l'indemnité à prévoir ne paraît pas devoir suffire.

3° *Déchéance*. — Elle peut être encourue, et prononcée, après mise en demeure, par le Ministre des Travaux Publics, sauf recours contentieux au Conseil d'Etat, si le concessionnaire n'a pas présenté ses projets ou exécuté ses travaux dans les délais prévus ; ou si la sécurité publique ayant été compromise ou l'exploitation interrompue, il n'a pas été satisfait à la mise en demeure adressée au concessionnaire, sans préjudice des mesures d'urgence prises à ses frais et risques (1) ; elle serait encore encourue si le concessionnaire, après mise en demeure, et sauf le cas de force majeure dûment constatée, n'a pas reconstitué son cautionnement dans le cas où des prélèvements auraient été faits sur celui-ci en conformité des dispositions du cahier des charges. Dans tous les cas, l'avis conforme du Conseil municipal sera nécessaire en cas de concession communale. La concession sera mise en adjudication et l'adjudicataire substitué au concessionnaire déchu qui recevra le produit net de l'adjudication ; si l'adjudication reste infructueuse ainsi qu'une autre tentée trois mois après, tous les ouvrages, matériels et approvisionnements reviendront sans indemnité à la commune.

(1) Lorsqu'une concession de travaux publics a été mise sous séquestre pour éviter la déchéance, la gestion du séquestre a lieu pour le compte du concessionnaire et non du concédant. Conseil d'Etat, 22 novembre 1907, aff. Blanchon.

Distributions en régie

A côté des entreprises autorisées par permission de voirie ou par concession, il existe, en nombre assez restreint jusqu'ici, des distributions en régie.

Jusqu'en 1917, aucun régime particulier n'était prévu pour cette situation, la commune avait le droit (sous réserve d'approbation du Ministre de l'Intérieur) d'exploiter en régie une distribution d'électricité, aussi bien que tout autre service public (distribution d'eau, etc...), mais les inconvénients qui s'étaient plusieurs fois manifestés dans des cas de ce genre rendaient le Conseil d'Etat peu partisan de semblables entreprises qui lui paraissaient dangereuses pour les finances municipales. Au point de vue des autorisations administratives on était aussi assez embarrassé, rien dans la loi ni dans les règlements ne prévoyant ce cas. Le Ministre de l'Intérieur avait exprimé l'opinion que rien ne s'oppose à ce que la commune « personne morale privée » qui entreprend la distribution, adresse dans les formes ordinaires à la commune « personne morale publique » une demande de permission de voirie. Mais on sait avec quelle défaveur l'Administration envisage celle-ci (1) ; arbitraire possible vis-à-vis du client d'une part,

(1) Communes de Varilhes et Homécourt, Montbéliard, Caveirac, etc... « Or le régime des permissions de voirie (qui supprimerait l'enquête d'utilité publique) ne me paraît pas offrir une garantie suffisante aux consommateurs qui auraient à payer l'énergie électrique à un tarif pour lequel aucune publicité n'aurait été faite ». Décision du Ministre des Travaux Publics au sujet de l'exploitation en régie de la distribution de Caveirac.

insuffisance d'un titre précaire comme base pour engager les fonds municipaux d'autre part, avaient fait dans quelques cas préférer un autre système consistant à rédiger un acte semblable à un acte de concession, voté par le Conseil municipal, approuvé par le préfet, et qui contenait une clause interdisant toute modification sauf dans les mêmes formes.

Mais l'absence d'une manière uniforme de procéder risquait d'entraîner les plus graves inconvénients, chaque cas d'espèce étant traité à sa manière, inconvénients d'autant plus graves que l'exploitation en régie des distributions d'électricité paraît appelée à devenir plus fréquente dans l'avenir. Sans parler en effet des idées sur l'organisation des services publics, qui dans certains partis peuvent faire envisager avec plus de faveur une régie directe que tout autre système, la loi de 1906, par ses clauses de retour gratuit en fin de concession et de déchéance, rendant la commune propriétaire d'installation en état de fonctionner, amènera fatalement la constitution de distributions en régie, soit que ce régime paraisse alors le meilleur, soit que la municipalité ne trouve pas d'entrepreneur pour exploiter dans des conditions acceptables.

C'est en prévision de ce développement qu'a été fait le règlement d'administration publique du 8 octobre 1917 organisant l'exploitation en régie des distributions d'énergie électrique par les communes et les syndicats de commune. Ce règlement a donné la personnalité

civile à l'administration de la régie et adopté une organisation rappelant dans la mesure du possible celle des entreprises industrielles. Le service de la distribution sera d'ailleurs soumis en principe au contrôle dans les mêmes conditions qu'un service concédé ; il aura un cahier des charges analogue, celui du 30 août 1917.

L'autorisation de construire et d'exploiter en régie est accordée en général par le Ministre des Travaux publics sur avis conforme du Ministre de l'Intérieur, ou par le préfet suivant que la distribution s'étend ou non à plus d'un département. Toutefois, si la distribution doit faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique, ou si le cahier des charges n'est pas conforme au cahier-type, un décret délibéré en Conseil d'Etat rendu sur le rapport commun des Ministres des Travaux publics et de l'Intérieur est nécessaire.

La régie pourra être chargée soit seulement de l'exploitation, soit aussi de la construction du réseau ; elle sera dirigée par un conseil d'administration et un directeur, nommés par le maire, et dont les pouvoirs respectifs sont déterminés par le règlement ; elle aura un budget spécial, distinct du budget général, auquel elle versera seulement ses bénéfices ou dont elle recevra de quoi combler ses déficits ; elle disposera d'un fonds de roulement fourni par ce même budget ; en un mot elle constituera un organisme autonome dont il sera possible d'apprécier la gestion.

Le cahier des charges-type applicable à ce genre

d'exploitation est d'une façon générale tout à fait analogue à celui du 17 mai 1908, sauf bien entendu en ce qui concerne l'expiration de la concession et le rachat qui sont sans analogue dans ce cas, et la déchéance qui est remplacée par le retrait de l'autorisation ; le cautionnement n'existe pas non plus ; mais dans les rapports avec les clients, les mêmes mesures ont été prévues et en principe la protection de ceux-ci doit être la même. En réalité, il est certain que le fait de ne plus avoir à faire à un entrepreneur contrôlé par la municipalité, mais à la municipalité elle-même directement intéressée, changera souvent profondément la situation.

Remarquons que le même mécanisme qui mettra une commune en possession d'un réseau tout installé, mettra souvent l'Etat en possession de réseaux ou de lignes de transport dans les mêmes conditions. Rien n'a été prévu jusqu'ici spécialement en vue de cette situation qui appellera certainement une organisation.

Concessions déclarées d'utilité publique

Sauf en ce qui concerne les droits spéciaux inhérents au régime des concessions déclarées d'utilité publique, et les autorités compétentes pour les accorder, ces concessions ne diffèrent pas des concessions simples.

La déclaration d'utilité publique est prononcée par décret délibéré en Conseil d'Etat sur le rapport des Ministres des Travaux publics et de l'Intérieur, après

avis des autres ministres intéressés, énumérés par la loi. Elle peut être prononcée en faveur d'une régie municipale. La concession ne devient définitive qu'après ce décret.

Elle confère au concessionnaire les mêmes droits et devoirs qu'à l'Administration en matière de travaux publics : expropriation conformément à la loi du 3 mai 1841, droits de pose de supports et d'ancrage, de passage des fils au-dessus des propriétés, de passage des canalisations souterraines, pourvu qu'il s'agisse de terrains non bâtis et non clos, enfin droit d'ébranchage. La loi spécifie que les ouvrages devront toujours être accessibles de l'extérieur et qu'il n'y aura aucune dépossession, le propriétaire conservant notamment le droit de modifier les lieux, de se clore ou de bâtir en informant un mois d'avance de son intention le concessionnaire qui devra effectuer les modifications nécessaires.

Les indemnités seront fixées en premier ressort par le juge de paix qui pourra en cas d'expertise ne nommer qu'un seul expert. Le décret du 3 avril 1908, a indiqué dans quelles conditions devra se faire l'enquête pour l'établissement des servitudes.

Au point de vue des règlements, du cahier des charges, etc., les règles des concessions simples seront entièrement applicables. Enfin, il ne faut pas oublier que la déclaration d'utilité publique n'est pas un droit, l'administration supérieure est seule juge de la possibilité de la faire prononcer.

VI. — Les avantages et les inconvénients de la concession et de la permission de voirie. Leur rôle respectif

Les intéressés

L'examen rapide que nous venons de faire nous a montré que la permission de voirie et la concession présentent chacune certains avantages et inconvénients qui peuvent faire préférer l'une ou l'autre par les différents intéressés, suivant le genre de ligne à établir.

L'entrepreneur a un intérêt souvent considérable à voir adopter la forme qui lui paraît préférable ; c'est lui qui ressent le plus directement les inconvénients du système adopté ; c'est à lui qu'en principe, sous le régime de la loi de 1906, appartient le droit de choisir, mais en réalité il n'a guère qu'un droit de proposition, l'Administration restant toujours libre de ses décisions.

Les administrations intéressées sont nombreuses et peuvent avoir parfois des manières de voir fort différentes. Sans parler de celles qui n'ont en principe qu'à s'occuper du point de vue technique (postes et télégraphes, ponts et chaussées, service vicinal, etc.), il y aura à tenir compte des avis des maires des communes intéressées (et souvent des conseils municipaux), du

préfet agissant en son nom ou à titre de tutelle administrative, souvent du Ministre des Travaux publics de celui de l'Intérieur, voire de ceux du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, de la Guerre, de l'Agriculture. Le service du contrôle a la plus grande influence par ses conseils et ses indications, aux différents échelons, sur la décision finale ; il apparaît souvent comme le vrai représentant de l'esprit de l'Administration. Enfin le Conseil d'Etat et le Comité d'Electricité exercent une grande influence, soit directement dans les cas où ils sont consultés obligatoirement ou non, soit par leurs avis généraux et leur jurisprudence.

En troisième lieu, les clients futurs, bien que n'apparaissant pas en principe, et représentés seulement par l'Administration, peuvent avoir souvent un rôle plus direct et moins passif. Entreprises de distribution, tramways ou chemins de fer, ils pourront intervenir très efficacement au sujet des lignes qui doivent assurer leur alimentation. Gros industriels et surtout industries d'Etat (manufactures de l'Etat, arsenaux, etc.), ils auront aussi souvent un rôle important ; enfin même des clients plus petits pourront, surtout s'ils sont groupés, agir auprès de leurs représentants et par eux avoir une influence sur la marche d'une étude et le choix de l'un ou l'autre système.

N'oublions pas les concurrents futurs, distribution de gaz ou d'électricité (et surtout concessionnaires antérieurs obligatoirement consultés), très intéressés à

faire respecter les droits qu'ils tiennent de la loi, et dont l'influence pourra parfois en réalité se faire sentir bien au-delà de la limite de ceux-ci.

Les avantages et les inconvénients de chaque système dépendent naturellement beaucoup du genre de ligne à autoriser.

Dans un seul cas le problème ne se pose pas ; celui d'une ligne privée, quand bien même elle alimenterait à titre exceptionnel quelques installations étrangères, pourvu qu'il n'y ait pas à proprement parler vente au public. Dans le cas général, la question se présentera de façon différente suivant que la ligne de transport envisagée fera ou non partie de l'ensemble d'un réseau, purement local, ou régional ou d'un intérêt presque national ; que son caractère d'utilité générale apparaîtra plus ou moins grand en raison de la nature des services publics quelle doit alimenter et de son rôle vis-à-vis d'eux, etc. La diversité des cas d'espèces est très grande et chaque intéressé aura à examiner quelles sont les conséquences qu'il doit tirer des particularités de la situation devant laquelle il se trouve.

Avantages et inconvénients de la concession pour l'entrepreneur

L'entrepreneur, premier intéressé et qui doit prendre l'initiative du choix, pourra suivant ses idées et les circonstances attacher une importance plus ou moins grande soit à la rapidité d'autorisation des ouvrages

projetés, soit à l'économie de l'exploitation, soit à la sécurité de son entreprise. Voyons d'abord en cas de concession quelle paraît devoir être la situation à ces différents points de vue.

1° *Au point de vue de la rapidité.* — Parfois le délai qui sera nécessaire avant de pouvoir commencer les travaux sera une considération de tout premier ordre, les formalités administratives en absorberont bien souvent la plus grande partie, aussi cette considération à elle seule pourra être déterminante dans certains cas.

En général, il semble qu'il doive être bien plus rapide d'aboutir avec une permission de voirie ; qu'il s'agisse d'une concession d'Etat, ou d'une série de concessions communales (l'existence d'un syndicat pouvant d'ailleurs entraîner des simplifications, mais non sa constitution), voire même d'une simple concession communale, les enquêtes, les discussions, etc., semblent devoir entraîner des délais plus longs pour obtenir seulement la concession que ceux qui auraient suffi pour l'approbation des projets d'exécution dans le cas de permission de voirie. Mais cela n'est vrai que dans le cas où les deux solutions auraient des chances d'être accueillies de la même façon par les autorités chargées de les étudier et de décider ; il n'en sera généralement pas ainsi. Une demande de permission de voirie pourra rencontrer des résistances très vives, soit de certaines communes, soit de l'administration supérieure, et notamment du service du contrôle, en géné-

ral peu disposé à l'accepter, surtout en dehors des cas indiqués par la circulaire du 1^{er} octobre 1912, et il pourra être plus rapide de recourir à la concession que de chercher, parfois inutilement, à vaincre ces résistances. Inversement d'ailleurs l'obstruction de certaines communes, peu disposées à prendre des engagements qui ne leur conviennent pas complètement, rendra parfois la différence en faveur de la permission de voirie plus grande encore que ne le ferait supposer le simple examen des textes. Il y a donc là surtout une question d'études et de négociations préliminaires dont la durée se trouvera souvent très largement rattrapée en permettant de prendre de suite la meilleure voie. La question de rapidité se pose aussi d'une autre façon : au lieu d'une ligne unique s'il s'agit d'un réseau on peut s'inquiéter surtout des facilités d'extension future et dans ce cas la concession réduisant en principe, pour chaque ligne, l'étude au seul point de vue technique, reprend l'avantage.

Mais les autorisations administratives ne sont pas le seul obstacle d'ordre juridique pour l'industriel, il peut se heurter à des difficultés d'autorisations de particuliers parfois insurmontables, souvent très gênantes. Avant la loi de 1906 il n'existait aucun moyen de vaincre une obstruction de ce genre, la loi en offre un : la déclaration d'utilité publique, applicable seulement en cas de concession, et cette considération pourra suffire à faire adopter celle-ci même dans des cas où la permission de voirie paraîtrait préférable et serait acceptée

sans difficulté par l'Administration elle-même, notamment dans le cas de lignes de transport alimentant des services publics. C'est d'ailleurs dans ce cas que l'importance des lignes exige le plus impérieusement l'adoption du tracé techniquement le meilleur. Sans doute les formalités seront assez longues, et *a priori* la rapidité ne semblerait pas pouvoir y gagner, mais grâce à elles, parfois même sans qu'il soit besoin d'avoir recours aux armes qu'elles procurent et par la seule faculté de le faire, on pourra vaincre les résistances, obtenir à l'amiable les autorisations et choisir des tracés de ligne (auxquels on aurait dû renoncer) plus simples et évitant d'autres obstacles.

2° *Au point de vue des charges.* — Une autre considération plus importante en général est celle des charges pécuniaires directes et prévues comme telles par la loi (redevances, prix réduits aux services publics), ou résultant indirectement de stipulations établies dans un autre but, souvent beaucoup plus lourdes et redoutables.

Les redevances sont en principe les mêmes, toutefois il est loisible aux communes, pour le domaine public communal, de les réduire ou de les remplacer par une redevance proportionnelle aux recettes brutes totales réalisées dans la commune.

L'article 9 de la loi admet la faculté de spécifier des prix réduits d'abonnement à l'Etat, aux communes et aux établissements publics. Cette charge peut être

d'autant plus lourde qu'aucun maximum n'est imposé par les règlements à cette réduction, la fourniture même gratuite d'une quantité importante d'énergie peut donc être demandée, semble-t-il, et peser d'un poids très lourd sur la situation financière de l'entreprise. Il y a là, au moins dans certains cas, pour le concédant un moyen d'imposer une charge au concessionnaire et indirectement aux clients de celui-ci malgré l'esprit de la loi.

Parmi les autres clauses plus ou moins directement onéreuses nous pouvons citer :

Les règles destinées à assurer un fonctionnement technique satisfaisant (limitation des variations de voltage, de fréquence, etc.) que l'intérêt bien entendu de la distribution suffirait sans doute à faire respecter en général, mais peut-être pas dans les mêmes limites ni avec la même rigueur, et qui peuvent être particulièrement gênantes dans certains cas exceptionnels (réfections, etc.).

Les règles destinées à assurer à tous, autant que possible, la faculté de profiter de la distribution, en imposant à celle-ci le raccordement de tous les clients situés sur le parcours des canalisations et la prolongation de ces dernières pour alimenter les clients nouveaux qui le demanderaient, en garantissant, il est vrai, un chiffre de recettes minimum spécifié au cahier des charges ; mais même lorsque ce chiffre aura été prévu suffisamment large, il restera certains risques

pour l'industriel, sans parler des cas exceptionnels où le prix des travaux mettra les prévisions anciennes en défaut, il pourra être obligé, pour un assez faible supplément de recettes, de remanier une partie importante de son réseau pour desservir ses clients sans chutes de tension anormales, de modifier des postes de transformateurs, voire même d'augmenter son usine contre son gré et à contretemps, s'il n'a pas prévu de limitation de la puissance totale ; s'il achète son courant, une augmentation de puissance peut aussi dans certaines formules de prix d'achat entraîner un surcroît de dépenses disproportionné.

L'égalité exigée entre tous les abonnés placés dans les mêmes conditions de puissance et d'horaire ne peut être regardée, à proprement parler, comme une charge, mais elle peut entraîner une grosse gêne pour l'exploitation en empêchant de consentir des concessions exceptionnelles à certains clients, soit pour lutter contre une concurrence localisée, soit pour toute autre raison.

La nécessité de faire approuver le modèle de police, l'intervention de l'ingénieur en chef du contrôle dans la surveillance des installations des abonnés, les prescriptions sur les compteurs, sur le mode de production du courant (qui, même si elles n'étaient pas gênantes à l'origine, pourraient le devenir en empêchant ultérieurement l'industriel d'acheter son énergie plus avantageusement qu'il ne la produirait), celles sur la propriété des installations risquent, dans une mesure difficile à

prévoir au moment de la signature du contrat, mais que les circonstances peuvent exagérer considérablement, de constituer un fardeau pour l'entreprise concédée.

Les clauses qui prévoient ce que deviendront les ouvrages en fin de concession, retour gratuit ou enlèvement des installations, rachat et mesures accessoires, déchéance enfin, constituent une autre série de charges inégalement redoutables, mais en tous cas jamais négligeables.

Sans la première de ces clauses, il serait loisible au concessionnaire, soit d'enlever ses installations (et la vente des matériaux pourrait dans bien des cas lui laisser un reliquat important, une fois les frais de dépose payés), soit de les céder au concédant moyennant un prix à débattre ; mais ce dernier ne pourrait choisir cette seconde solution de sa seule autorité et, à moins que les frais d'enlèvement ne paraissent devoir être supérieurs au prix du matériel récupéré, il ne pourrait la choisir qu'en payant une indemnité à son ancien concessionnaire ; toute autre solution pourrait d'ailleurs être examinée et discutée par celui-ci.

Le commencement de dépossession qui résulte des prescriptions de l'article 22 du cahier des charges-type vient encore accroître le poids de cette charge.

La déchéance éventuelle, si grave lorsqu'elle intervient en cours d'exploitation, ou le rachat à un moment défavorable, peuvent être considérés, à un certain point

de vue, comme la possibilité d'une lourde charge pécuniaire (moins grave il est vrai dans ce dernier cas qu'en cas de permission de voirie à une distribution sous le régime de la circulaire du 1^{er} octobre 1912).

La faculté pour le concédant de prendre sur le cautionnement (ou sur les deux dernières années de bénéfice retenues à cet effet) les sommes nécessaires à la remise en bon état des installations, pourra être une source de contestations et de frais. La nécessité même du cautionnement, les amendes prévues dans des cas assez nombreux sont aussi des charges sans analogie pour un simple permissionnaire, du moins la plupart d'entre elles.

3^o *Au point de vue de la sécurité.* — Une autre question de toute première importance est celle de la sécurité et de la stabilité assurées à l'entreprise projetée. Les réseaux de transport et de distribution sont devenus de très grosses entreprises, immobilisant des capitaux considérables ; peu lucratives à l'origine et obligées de vendre à des prix très réduits, elles sont forcées de pratiquer des amortissements de très longue durée, et ceux-ci ne sont admissibles que si l'entreprise est assurée d'une suffisante stabilité.

Dans le cas de la concession, la sécurité paraît être et est en général très grande, c'est pour l'industriel une compensation des charges que nous venons d'examiner. En dehors de l'expiration normale, elle ne peut disparaître tout entière que par rachat ou par dé-

chéance. Dans le cas de rachat, le concessionnaire continuera à toucher une annuité correspondant au bénéfice moyen de ses dernières années, augmentée en raison de la valeur des installations considérées comme non amorties, et comme cette manière de calculer serait désastreuse si le rachat intervenait dans les premières années, alors que les frais d'installation sont faits et que les bénéfices sont encore très faibles (d'autant que la mise en valeur d'une affaire de ce genre, surtout importante, est très longue), on a admis que dans ce cas il aurait le droit de demander qu'au lieu d'être basée sur la prospérité de son affaire, l'indemnité soit calculée d'après le coût d'établissement.

Il pourra arriver, il est vrai, qu'un rachat fait à un moment critique soit pour l'entreprise la cause d'une perte ou tout au moins lui enlève ses chances légitimes de gain après lui avoir laissé courir les risques de pertes, mais cela paraît relativement assez peu à craindre en général ; si certaines municipalités avaient recours systématiquement à ce procédé pour confisquer les accroissements de bénéfices futurs de leur concessionnaire, ou se laissaient guider par tout autre motif qui paraîtrait peu admissible à l'administration supérieure, celle-ci, dont l'autorisation est toujours nécessaire, saurait sans doute leur rappeler les inconvénients d'une politique aventureuse, du moins faut-il l'espérer.

Quant à la déchéance, elle est très inégalement grave suivant les cas dans lesquels elle intervient ; si c'est

comme sanction d'un retard mis par le concessionnaire à présenter ses projets définitifs, elle correspondra souvent à une renonciation implicite ; en tous cas, elle ne lui fera perdre que des frais relativement minimes, sans que sa négligence à remplir ses premiers engagements lui permette de se plaindre. Si au contraire elle intervient, après une mise en régie provisoire, en cas de danger pour la sécurité publique ou d'interruption de l'exploitation, ou à cause de la non-reconstitution du cautionnement, elle frappe une entreprise complètement organisée et est alors extrêmement dure, aussi les cahiers des charges-types indiquent-ils qu'elle ne sera jamais prononcée que par le Ministre des Travaux publics et seulement après une mise en demeure restée sans effet. En cas de concession communale, elle ne doit être prononcée que sur l'avis conforme du Conseil municipal, particulièrement qualifié pour dire si les manquements du concessionnaire doivent entraîner cette sanction sévère. Le cahier des charges indique aussi qu'elle ne pourrait être prononcée en cas de force majeure, ce qui est strictement équitable. Les scrupules de l'administration supérieure font penser que ce n'est qu'à bon escient et toutes autres ressources épuisées qu'elle aurait recours à cette dernière sanction. Enfin le recours contentieux au Conseil d'Etat reste ouvert au concessionnaire qui s'estimerait indûment lésé. Malgré toutes ces garanties, les événements possibles et la variation des idées au cours d'une longue

période ne permettent pas de considérer, au moment de la signature d'un traité de concession, le danger résultant d'une déchéance possible comme négligeable.

Le risque d'éviction totale apparaît en somme comme assez restreint, mais il reste dans cet ordre d'idées deux dangers : l'établissement d'une concurrence changeant plus ou moins profondément les conditions sur lesquelles on avait compté, et l'éviction partielle, la suppression d'une ligne qui peut prendre une gravité très grande s'il s'agit d'une ligne de transport importante faisant parfois à elle seule l'objet de la concession.

« Aucune concession, dit l'article 8 de la loi, ne peut faire obstacle à ce qu'il soit accordé des permissions de voirie ou une concession à une entreprise concurrente ». Il y a là pour tout entrepreneur, un danger très grave, il est inévitable, et cela paraît naturel, pour celui qui n'a comme titre qu'une permission de voirie ; au contraire, pour le concessionnaire la possibilité d'être seul autorisé à distribuer, a été longtemps le grand attrait et la principale raison d'accepter tous les autres inconvénients du régime de la concession. Cet attrait d'ailleurs n'a pas complètement disparu et il reste deux tempéraments importants au principe de la libre concurrence : d'une part la possibilité, en cas de concession communale, d'obtenir un monopole pour l'éclairage ; d'autre part, dans toutes concessions, la règle que l'entreprise concurrente ne doit pas avoir des conditions plus avantageuses.

L'importance du monopole d'éclairage est indéniable, bien que le développement des diverses applications de l'électricité l'ait beaucoup réduite. Il n'en reste pas moins souvent suffisant pour faire préférer la concession communale à tout autre mode d'autorisation.

Le principe même de ce monopole a été, nous le savons, très âprement discuté, le dogme de la liberté de la concurrence apparaissant à beaucoup comme intangible, mais l'impossibilité pratique où auraient été beaucoup de petites communes de trouver un concessionnaire, sans lui assurer une certaine sécurité, et la possibilité de compter sur un minimum de recettes pendant un temps assez long, a fini par faire admettre le principe du monopole restreint. Même des communes plus importantes ont eu souvent intérêt à accepter cette limitation de leur liberté future, et pu traiter ainsi dans de bonnes conditions avec des entrepreneurs sérieux qui auraient hésité devant une affaire qu'un caprice peut rendre trop aléatoire.

L'exception au monopole, que constitue la clause de l'éclairage accessoire, réduite à ce qu'elle semble devoir être, ne peut effrayer le concessionnaire qui ne doit guère compter sur l'éclairage d'établissements dont il ne fournirait pas la force motrice.

Le monopole réduit à l'éclairage en cas de concession communale n'a qu'un intérêt généralement indirect au point de vue des lignes de transport ; d'une portée plus générale est la condition imposée par la loi

que toute entreprise concurrente à une concession antérieure ne doit pas avoir de conditions plus avantageuses que celle-ci. Elle paraît assez rassurante à première vue, en réalité elle ne l'est qu'assez médiocrement. Comme nous l'avons vu, la difficulté de concilier les différents textes et de donner une véritable portée à cette prescription est telle que la section des Travaux publics du Conseil d'Etat, a estimé dans son avis du 25 avril 1917 qu'une intervention législative serait absolument nécessaire. Jusque-là il semble bien que la seule égalité réalisable entre permission de voirie et concession, soit celle des redevances et l'on peut dire qu'elle n'a qu'une bien faible portée. L'article 8 peut toutefois présenter de l'intérêt pour un concessionnaire, en lui permettant de discuter efficacement les conditions proposées par un futur concessionnaire concurrent et de chercher à les faire modifier dans le sens qui l'intéresse ; s'il s'agit d'un permissionnaire, il ne pourra que chercher à faire prévaloir la solution suggérée par la section des Travaux publics dans son avis, solution consistant à refuser, jusqu'à nouvel ordre, toute permission de voirie pour une distribution dans le cas où l'égalité de conditions pourrait être en jeu.

Il ne faut pas oublier enfin, qu'en dehors des garanties contractuelles, il existe, du moins, quand leurs relations sont normales, une certaine solidarité entre concessionnaire et concédant ; ce dernier qui a étudié les diverses conditions du cahier des charges pour don-

ner satisfaction aux différents intérêts en jeu dans les meilleures conditions, et qui d'ailleurs est lui-même intéressé de différentes façons à la prospérité de l'entreprise, verra souvent d'assez mauvaise grâce l'établissement d'une concurrence qui vient bouleverser les prévisions communes.

La disparition d'une partie seulement de l'entreprise concédée est une éventualité qui peut aussi diminuer la sécurité sur laquelle compte l'entrepreneur.

Elle ne peut se produire sous forme de rachat d'une partie seulement de l'entreprise, rachat qui ne serait possible que si un texte formel l'autorisait. Or, l'article 23 du cahier des charges-type indique au contraire, que le concédant « ... aura le droit de racheter la concession entière... », et rien ne l'autorise à déposséder partiellement celle-ci. L'expiration de la concession comme la déchéance ne peuvent aussi l'atteindre que dans son intégralité.

Mais ce qui peut arriver, c'est que certaines lignes doivent être déplacées ou supprimées conformément à l'article 10 de la loi. « L'autorité qui a fait la concession a toujours le droit, pour un motif d'intérêt public, d'exiger la suppression d'une partie quelconque des ouvrages d'une concession ou d'en faire modifier les dispositions et le tracé », éventualité médiocrement dangereuse s'il s'agit d'une petite ligne d'une distribution, mais qui peut être redoutable pour de grandes lignes de transport coûteuses, et pour lesquelles un

nouveau tracé satisfaisant peut être bien difficile à trouver. La loi admet le principe d'une indemnité qui sera déterminée par les tribunaux, sauf prévision du cahier des charges ou convention postérieure, mais le décret du 3 avril 1908 a beaucoup restreint la portée de ce principe en décidant que la modification aurait lieu sans indemnité lorsqu'elle serait motivée par l'intérêt de la sécurité publique ou de la voirie, et à ce point de vue, le concessionnaire n'est pas mieux traité qu'un permissionnaire ; au contraire, comme nous l'avons vu, dans l'hypothèse de l'article 55, ni le décret, ni le cahier des charges-type ne contiennent de restriction au principe posé par la loi, alors que la circulaire du 1^{er} octobre 1912 admet que les frais des modifications doivent rester à la charge du permissionnaire, sauf dans le cas de lignes de transport alimentant les services publics.

Il reste enfin en faveur de la concession un très gros avantage qui, parfois, peut suffire à faire préférer ce régime : c'est la possibilité d'obtenir la déclaration d'utilité publique ; la complication qu'elle entraîne peut paraître un peu effrayante pour des lignes de distribution de médiocre importance, mais il n'en est pas de même pour les lignes de grands transports qui paraissent appelées à un si vaste développement. La nécessité d'une étude détaillée et approfondie s'impose au point de vue technique, et rend moins à craindre la nécessité de fournir les renseignements précis qu'exige

l'établissement des servitudes. D'autre part, d'inconvénient de suivre des routes sinueuses avec des lignes dont les supports sont normalement très écartés, est très grand et l'avantage d'un redressement et d'un raccourcissement, obtenu en traversant des propriétés privées, est important, tant au point de vue de l'économie de matériel et de travail pendant la construction, que de la diminution des pertes d'énergie et des frais d'entretien en cours d'exploitation. Ajoutons que les tensions élevées rendent plus nécessaires les élagages et plus impérieuse la nécessité d'éviter certains obstacles.

Avantages et inconvénients de la permission de voirie pour l'entrepreneur

Si de la concession nous passons à la permission de voirie, quelle sera la situation ?

La rapidité d'obtention paraît devoir être plus grande, mais non sans restrictions toutefois, ainsi que nous l'avons signalé. Les charges se trouveront réduites au minimum : mêmes redevances en général, mais pas de conditions techniques limitant les chutes de tension, les variations de fréquence, etc..., ni surtout aucune règle imposant l'acceptation de clients ou limitant la faculté de traiter avec eux au mieux des intérêts de l'entreprise de distribution, pas de retour gratuit des installations à une époque plus ou moins éloignée.

Au point de vue de la stabilité, nous savons dans quel sens restreint doit s'entendre en réalité la précarité, et

la permission jouirait en réalité, si on n'insérait des clauses spéciales dans son titre, d'une quasi-perpétuité. Sans doute l'éviction partielle légitimée par l'intérêt de la voirie ou de la sécurité publique peut se produire, grave dans certains cas, mais il est probable qu'en général l'autorisation pour une ligne de remplacement sera obtenue aussi bien que pour une concession. Un cas plus dangereux et dont il y a eu des exemples nombreux, est celui où l'intérêt de la voirie ou de la sécurité publique n'étant qu'un prétexte, la véritable raison serait le désir des autorités compétentes de faire disparaître les lignes existantes, hypothèse d'autant plus redoutable que rien n'oblige à motiver un arrêté de révocation et que le Conseil d'Etat exige pour admettre le détournement de pouvoirs que celui-ci résulte nettement des textes, des présomptions, même très fortes, ne suffisant pas. La loi prévoit d'ailleurs aussi la révocation dans deux cas qui peuvent être à craindre, même pour un permissionnaire de bonne foi, étant données les divergences d'interprétation qui peuvent toujours se produire : s'il ne remplit pas les obligations qui lui sont imposées par son titre ou par les lois et règlements, ou si la permission est détournée de son but (par exemple distribution d'éclairage avec une autorisation limitée à la force motrice).

Sous le régime de la circulaire du 1^{er} octobre 1912 les permissions contiennent en outre, lorsqu'elles sont accordées à des distributions, une clause qui peut

aboutir normalement à l'éviction complète du permissionnaire, celle qui prévoit l'abandon au concédant de toutes ses installations en cas d'établissement d'une concession déclarée d'utilité publique ou d'une régie. Sans doute il aura droit dans ce cas à une indemnité, mais la différence avec ce qui se passerait en cas de rachat d'une concession est importante; il n'a jamais droit qu'au paiement de la valeur actuelle de ses installations (à dire d'experts) au lieu de pouvoir choisir entre les deux méthodes de calcul de l'indemnité qui sont offertes au concessionnaire; cela peut être désastreux s'il est arrêté après une mise en train longue, ayant entraîné de gros déficits d'exploitation, au moment où commencerait la période des bénéfices. Raison d'inquiétude d'autant plus sérieuse qu'il peut y avoir là une tentation, pour certaines municipalités, de profiter de l'installation terminée et en marche normale, pour obtenir les meilleures conditions d'un concessionnaire ou pour organiser une régie.

Rien d'analogue n'est prévu pour les lignes de transport alimentant des services publics, tant qu'elles restent affectées à cet usage; cela est naturel étant donné leur rôle et la faveur relative dont elles jouissent.

Au point de vue des risques de concurrence, la situation du permissionnaire est moins bonne que celle du concessionnaire, il doit les subir intégralement, sans pouvoir protester, quelles que soient les conditions accordées à son concurrent; à quel titre le ferait-il d'ailleurs,

puisqu'il n'a aucun contrat avec l'autorité qui l'a seulement autorisé à emprunter les voies publiques ?

Quant au risque de déplacement, il est aussi plus étendu qu'en cas de concession, puisque, sauf pour les lignes de transport alimentant des services publics, dans tous les cas où l'article 55 du décret du 3 avril 1908 est applicable, le déplacement doit être effectué sans indemnité.

L'Administration communale

Parmi les administrations intéressées, l'administration communale a un rôle à part, tant parce qu'elle est en général la plus directement intéressée, et aussi la plus à même de ressentir l'effet sur le public des mesures prises, que par ses conceptions (d'ailleurs très variables d'une commune à une autre) moins docilement soumises aux directives de l'administration centrale. Le problème peut se poser de deux façons selon que la commune est directement intéressée ou qu'il s'agit d'une entreprise ne faisant qu'emprunter ses routes. Quand il s'agit de leur propre alimentation il semble qu'en principe le système de la concession doive avoir toutes les préférences des municipalités. Il leur permet de préciser les conditions techniques et commerciales de l'exploitation et, tout en montrant leur sollicitude pour leurs administrés, d'avoir le plus de garantie possible d'un service satisfaisant à des conditions étudiées d'avance. Lorsqu'elles veulent organiser un service

public d'éclairage, ou ont besoin du courant pour toute autre application, elles peuvent préciser les conditions de fourniture de celui-ci aussi favorables que possible. Enfin, la possibilité de rachat, et surtout le retour gratuit en fin de concession, sont un réel appât, en particulier si les autorités communales envisagent l'organisation ultérieure de leur service électrique en régie. Remarquons d'ailleurs que cette dernière considération peut rendre les municipalités encore moins favorables à toute demande de concession d'Etat (malgré les garanties offertes par celle-ci pour les particuliers), qui leur paraît souvent un empiètement sur leurs prérogatives, ne leur permettant pas de discuter elles-mêmes et de stipuler librement comme en cas de concession communale, et créant une concurrence éventuelle qui ne pourrait être supprimée par un rachat au moment voulu.

Malgré tout, même pour les distributions proprement dites, les autorités municipales ne se sont pas toujours montrées et ne se montrent pas encore toujours résolument partisans du régime de la concession ; c'est que la permission de voirie, qui ne précise pas et ne paraît pas engager l'avenir, présente les avantages mêmes de cette imprécision. A l'origine, les communes y ont vu souvent soit une solution d'attente, soit un moyen de tourner des engagements antérieurs gênants ; d'ailleurs, par des stipulations étrangères à la nature normale d'une permission de voirie on était arrivé à en faire des

concessions déguisées en se flattant d'allier aux avantages ainsi obtenus, l'absence des garanties qui en sont normalement la contre-partie. Sous l'influence de la jurisprudence, et surtout de la législation de 1906, le problème a évolué, mais malgré le désir de l'administration centrale il n'a pas été complètement supprimé, et, en tant que solution d'attente, la permission de voirie conserve les préférences dans certains cas, et cela avec d'autant moins d'inconvénient, semble-t-il, que sous le régime de la circulaire du 1^{er} octobre 1912 l'irrévocabilité de fait des permissions de voirie ne risque plus d'être un obstacle insurmontable à l'établissement d'une distribution concédée. Il est même à craindre que certaines municipalités peu scrupuleuses voient dans la manière dont est calculée l'indemnité en cas de rachat, un avantage en faveur de la permission de voirie, qu'elles envisagent la substitution d'une autre entreprise à celle qu'elles ont acceptée faute de mieux, ou l'organisation ultérieure d'une régie profitant, avec le minimum de frais, des études et des travaux d'un entrepreneur trop peu méfiant.

Tout différent est le problème lorsque, au lieu d'une distribution sur leur territoire, il s'agit pour les communes de donner leur autorisation ou leur avis pour l'établissement, sous l'une ou l'autre forme, de lignes ne les intéressant pas, ou du moins pas directement. Soit indifférence, soit au contraire, meilleure compréhension des intérêts généraux, les unes laisseront faire

sans difficulté, mais d'autres montreront une mauvaise volonté souvent intraitable, soit qu'elles estiment que leurs voies doivent rester entièrement réservées pour une distribution qui les intéresserait directement, soit qu'elles n'admettent pas qu'une autorisation ou un avis favorable puisse être donné sans en tirer avantage, soit même que par leur résistance, elles espèrent obtenir l'établissement sur leur territoire d'une distribution qui n'était pas primitivement prévue. Semblable obstruction s'inquiète assez peu en général qu'il s'agisse d'une demande de permission de voirie ou de concession d'Etat, le fait seul du passage sur le territoire communal est intéressant, sauf peut-être dans la mesure où la stabilité de l'occupation pourra être plus ou moins à craindre. Contre elle autrefois on était à peu près désarmé, les préfets hésitant à se servir des pouvoirs qu'ils tiennent de la loi du 5 avril 1884, et bien des entreprises d'un réel intérêt général n'ont pu aboutir ou ont dû se résigner à des détours ou à l'acceptation de conditions léonines. La législation nouvelle, non seulement directement par ses prescriptions, mais aussi par les directions nettes qu'elle donne aux préfets, a fait cesser en grande partie (mais non totalement bien entendu) les inconvénients de ces obstructions systématiques.

L'Administration supérieure

Lorsqu'au lieu des communes ce sera l'Etat qui aura à décider du choix entre la concession et la permission

de voirie, les mêmes raisons existeront pour et contre chacune des solutions, mais elles influenceront d'une façon différente l'Administration. Voyant les choses de plus haut, moins directement intéressée dans la question, plus soumise à l'impulsion du pouvoir central, elle accordera en général moins d'importance à l'intérêt (compris dans le sens le plus restreint) de la collectivité qu'elle représente ; fournitures à prix réduits ou retour gratuit l'influenceront moins, mais davantage la nécessité de se conformer aux règles générales prescrites en la matière. Aussi peut-on penser que, sauf exceptions, la règle de sa conduite sera celle qu'indique la circulaire du 1^{er} octobre 1912 et que, en dehors des lignes de transport desservant des services publics (et bien entendu des lignes particulières), elle n'admettra que lorsque les circonstances de fait l'y obligeront, l'emploi de la permission de voirie.

Il est à prévoir d'ailleurs que même dans le cas des lignes de transport l'Administration cherchera de plus en plus à employer la forme de la concession.

Il en sera de même *a fortiori* lorsque le préfet ou le ministre interviendront non plus directement, mais au second degré, à titre de supérieur hiérarchique.

Il ne faut pas oublier que les autorités auxquelles appartient la décision ne sont pas forcément les mêmes pour la permission de voirie et pour la concession ; il peut en résulter une difficulté si par exemple le préfet refuse toute permission de voirie sur la grande voirie

et que le maire ne veuille pas de concession. La situation, il est vrai, se résout maintenant plus simplement qu'avant la loi de 1906, grâce à la concession d'Etat ; en tous cas les conflits de ce genre, qui pourraient se produire entre les différentes administrations intéressées, pourront toujours se résoudre par l'intervention de l'autorité hiérarchiquement supérieure, non sans entraîner il est vrai des froissements et des difficultés qu'il sera toujours préférable d'éviter dans la mesure du possible.

Les clients

Bien qu'officieuse, l'intervention des clients futurs pourra être souvent très efficace. Il en sera ainsi notamment dans le cas où la ligne de transport à créer sera destinée à amener le courant à une entreprise de distribution d'énergie, de tramways, à un chemin de fer, etc. ; dans ce cas, en effet, bien qu'appartenant à d'autres, la ligne de transport peut souvent être considérée comme une sorte de dépendance de l'entreprise qu'elle doit alimenter ; celle-ci, intéressée au premier chef à ce que l'autorisation soit accordée avec le minimum de formalités et de charges, pourra faire valoir l'intérêt public qu'elle présente pour obtenir la solution des difficultés et lutter contre les préventions que pourrait rencontrer la permission de voirie même dans ce cas.

Parfois, au contraire, la concession sera préférée,

moins pour sa stabilité (car une ligne de ce genre participe de celle des clients qu'elle alimente), que pour la possibilité de déclaration d'utilité publique qui pourra être particulièrement utile pour une ligne très importante.

Les établissements tels que manufactures de l'Etat, arsenaux, etc., seront aussi des clients dont l'opinion pèsera d'un grand poids; il en sera de même jusqu'à un certain point pour les gros industriels, capables de produire eux-mêmes l'énergie qui leur est nécessaire à des conditions à peu près équivalentes à celles que peut leur offrir la distribution publique; ils attacheront généralement plus d'importance à voir leur fournisseur autorisé sous la forme qui entraîne le minimum de délais et de charges qu'à obtenir la protection illusoire d'un cahier des charges qui n'est pas fait pour eux, car ils pourront toujours obtenir de meilleures conditions par une discussion directe.

Le point de vue des petits consommateurs, qui pourra n'être pas négligé s'ils savent se grouper, sera tout opposé (et par petits consommateurs, il faut entendre parfois des clients déjà très importants, la limite variant avec les progrès de l'industrie). Pour eux, l'intérêt est grand de ne pas être laissés en tête à tête avec une entreprise parfaitement libre de contracter dans chaque cas au mieux de ses seuls intérêts privés. Pour eux, la concession, avec les garanties qu'elle comporte, sera la meilleure solution en général.

Les clients futurs auront soin d'ailleurs, s'ils sont sages, de veiller à ce qu'on écarte les entrepreneurs douteux, et qu'aucune clause inutilement gênante ou onéreuse ne soit imposée; ils n'oublieront pas que le meilleur cahier des charges ne pourrait suffire à leur garantir un service parfait.

Tout en tenant compte de ces différents intérêts particuliers, il est légitime que l'Administration n'oublie pas que leur somme ne constitue pas à elle seule l'intérêt général, et qu'elle a notamment à veiller à ce que l'avenir ne soit pas compromis, en considération du présent seul. A ce point de vue, il est à noter que certaines des charges que nous avons étudiées, tout en étant onéreuses pour le concessionnaire, ne le sont pas en se plaçant au point de vue général de l'installation, puisqu'elles accroissent sa valeur future, au contraire, d'autres (par exemple les redevances) qui sont définitivement perdues pour elle.

Rôle respectif de la concession et de la permission de voirie

Permission de voirie et concession répondent à deux conceptions différentes qui, suivant les cas et les personnes, peuvent paraître préférables comme base de l'installation d'une distribution d'énergie électrique, souplesse et simplicité, absence au moins apparente d'engagements réciproques d'une part, situation bien définie et précisée pour un temps assez long, engage-

ments tenant compte le mieux possible des différents intérêts en présence d'autre part, il semble *a priori* qu'un choix pour tous les cas, soit difficile à faire, et que la liberté ou l'organisation puissent avoir leurs avantages qui fassent préférer l'une ou l'autre solution suivant les particularités de chaque situation. C'est ce qui s'est passé dès l'origine : la nouvelle industrie était encore mal connue aussi bien des industriels eux-mêmes que des pouvoirs publics, et cette ignorance a fait préférer souvent la solution la plus souple et qui, entraînant le minimum d'engagements, réservait l'avenir dans la mesure du possible ; mais aussi la tendance opposée s'est manifestée dès ce moment et a fait préférer bien souvent la concession, avec la sécurité qu'elle comporte ; enfin, le désir de tourner des monopoles antérieurs et de profiter en quelque sorte des avantages des deux systèmes en en évitant, croyait-on, les inconvénients, a fait souvent adopter un système hybride, permission d'apparence, mais bien éloignée des principes de celle-ci, que la loi de 1906 a fait disparaître.

Au fur et à mesure que l'industrie électrique était mieux connue, l'administration supérieure, dont les préférences avaient toujours été pour la concession, cherchait à faire prévaloir sa manière de voir. Les premiers projets de loi lui donnaient pleine satisfaction à cet égard en n'admettant pas la permission pour les distributions publiques d'énergie ; mais la loi de 1906

n'a pas adopté cette solution, elle a maintenu très formellement l'existence des deux régimes dans tous les cas; aussi, tout en cherchant à éviter les abus, l'Administration n'a pu adopter un système trop absolu qui aurait été nettement en opposition avec la loi, et elle a cherché à faire à chacun sa part dans la circulaire du 1^{er} octobre 1912.

En fait, pendant assez longtemps, la pratique la plus habituelle a été d'alimenter les différentes distributions locales, créées sous le régime de la concession communale par des lignes de transport autorisées par permission de voirie, système très souple et qui permet de tenir compte des circonstances et des désirs locaux.

Plus récemment, on a vu se créer un certain nombre de grandes entreprises sous forme de concessions d'Etat, profitant de la simplification et de l'unité de ce régime pour l'établissement de vastes distributions, peu soucieuses de monopoles d'éclairage, mais capables de s'adresser même à la grosse clientèle.

Enfin, il est une catégorie de lignes de transport qui a déjà pris et est destinée à prendre une très grande extension : lignes à très hauts voltages, capables de transporter de grandes puissances, apportant aux services publics l'énergie produite par les grandes centrales hydrauliques ou à vapeur, si avantageuses par rapport aux petites usines, et permettant de répartir la charge entre elles au mieux des intérêts généraux. Ces lignes, si importantes au point de vue de l'économie

nationale, doivent être favorisées dans la plus large mesure, et c'est ce qu'a admis la circulaire de 1912, qui laisse à toutes les lignes de transport la faculté de choisir leur régime, sauf empêchements réels.

Que nous réserve l'avenir ? Verrons-nous subsister dans la mesure fixée par la circulaire la permission de voirie si souvent menacée, mais dont le rôle a été en somme souvent très utile ? Il semble bien que cela soit très désirable et que ce rôle ne soit pas fini. Sans doute, les arguments de l'Administration sont de réelle valeur ; on a longtemps regardé la permission de voirie surtout comme un moyen de faire concurrence à une entreprise régulièrement installée, et les inconvénients de l'encombrement des voies publiques, de l'écémage de la clientèle, affaiblissant l'entreprise générale au détriment du public qu'elle n'a plus les moyens d'alimenter convenablement, sont très graves dans bien des cas. La concurrence, si favorable au commerce, ne peut guère s'exercer ici qu'entre demandeurs, elle risque d'entraîner plus d'inconvénients que d'avantages, et cela est si vrai qu'on ne voit que bien rarement une véritable concurrence se prolonger très longtemps. Encore ne faut-il rien exagérer ni considérer cette thèse comme vraie dans tous les cas ! D'ailleurs là n'est plus le rôle de la permission de voirie, la loi de 1906 permet d'employer aussi bien la concession, et c'est ailleurs qu'elle a sa très réelle utilité.

Elle est le meilleur régime pour toutes les installa-

tions provisoires ou d'intérêt temporaire pour lesquelles la concession serait inapplicable pratiquement. Entre autre, elle a souvent servi et peut encore utilement servir de fourrier à la concession, permettant de faire profiter rapidement le public des avantages d'une distribution que l'attente de certains événements (établissement d'entreprises voisines, construction d'usines, etc...) ou l'incertitude du développement à escompter, ne permettrait pas d'établir avec des engagements définitifs, elle peut être utile pour convaincre une municipalité de l'avantage d'une distribution, et permettre de fixer en pleine connaissance de cause les conditions définitives.

Pour des communes très peu importantes, elle est une solution économique sinon parfaite, et beaucoup d'entre elles continueront sans doute à estimer qu'il vaut mieux une distribution sans toutes les garanties désirables que pas de distribution. Les industriels, consentant à faire ainsi une affaire peu lucrative, la refuseraient souvent s'il fallait subir les charges d'une concession, même avec quelques atténuations au cahier des charges actuel.

Enfin, il est intéressant dans certain cas d'alimenter une clientèle spéciale pouvant accepter des conditions inapplicables à tous (par exemple fourniture de courant seulement à certaines heures ou à certaines époques, etc.), ou exigeant des puissances trop importantes pour que le concessionnaire local puisse les

tournir, que ses installations ne le lui permettent absolument pas ou à un prix prohibitif. On ne peut dans ce cas parler d'écérémage et il y a un gros avantage pour les industriels intéressés, et aussi dans une large mesure pour la collectivité qui ne doit laisser perdre aucune possibilité de ce genre et maintenant moins que jamais.

En un mot, lorsqu'il s'agit de distribution, la permission de voirie est la vraie solution des situations provisoires ou spéciales pour lesquelles la concession est trop rigide, situations qu'il serait regrettable de mépriser et de laisser sans solution ; d'ailleurs les conditions imposées par la circulaire de 1912, rendent bien peu à craindre de voir l'avenir compromis.

Tout autre est le cas des lignes de transport ; la permission de voirie n'est plus seulement applicable à certaines situations particulières, c'est d'une façon générale qu'elle a un rôle à jouer. Les raisons invoquées en faveur de la concession perdent ici la plus grande partie de leur valeur du fait qu'il n'y a pas de clientèle à protéger, par contre l'intérêt général demande que le courant puisse être livré aux services publics avec le moins de frais possible, et d'autre part il est utile d'avoir une forme assez souple et rapide, pour ne pas entraver les modifications, que le temps ou de nouvelles circonstances peuvent rendre nécessaires pour que l'outil essentiel qu'est l'ensemble des lignes de transport, reste toujours adapté aussi parfaitement

que possible à son rôle. Aussi l'Administration ne montre-t-elle pas là la même antipathie qu'en matière de distribution, elle indique qu'il y a lieu de laisser aux entrepreneurs dans la plus large mesure possible la latitude d'employer le régime qui leur paraît le plus favorable.

Il semble donc qu'il serait fâcheux de voir disparaître un régime avantageux dans bien des cas intéressants. La concession plus régulière (et moins souple) est certainement la solution dans le cas général pour les distributions, souvent pour les lignes de transport, notamment à cause de la possibilité de déclaration d'utilité publique ; elle est appliquée maintenant dans bien des cas où on n'aurait pas songé à elle autrefois, mais il ne serait pas possible d'en faire le seul régime légal sans rendre pratiquement irréalisables des entreprises intéressantes et sans augmenter les charges de beaucoup d'autres au détriment de l'intérêt général si souvent en jeu ici, même quand il ne paraît s'agir que d'intérêts particuliers. C'est à l'Administration à veiller à ce qu'il n'y ait pas abus, et à ce que la permission de voirie ne soit pas employée lorsque la concession paraît s'imposer ; c'est à elle à maintenir l'ordre dans la vie plutôt que d'entraver certaines activités utiles pour rendre plus stricte et plus commode l'application d'un principe.

Verrons-nous à côté de ces deux régimes classiques se développer le système des régies et, en plus des

régies municipales déjà réglementées, se créer des régies d'Etat? Verrons-nous celles-ci seulement à titre exceptionnel, à la suite de retours gratuits de concessions, ou sur une plus grande échelle et systématiquement? Les verrons-nous notamment appliquées à la création ou à l'exploitation de tout ou partie du réseau de grands transports, qui ne peut manquer de s'étendre à tout le territoire, et dont l'importance et le rôle rendent à peu près inévitable l'intervention de l'Etat, au moins sous forme d'un contrôle attentif? Certaines tendances pourraient le faire croire, mais l'avenir seul pourra prononcer et dire jusqu'à quel point les mesures adoptées auront été favorables à l'intérêt public.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de la Thèse,

H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Vice-Recteur
de l'Académie de Paris,*

L. POINCARÉ.

BIBLIOGRAPHIE

Bougault. — Commentaire pratique de la loi sur les distributions d'énergie électrique.

— Manuel pratique pour l'application des nouveaux règlements sur les distributions d'énergie électrique.

Copper. — Eau, gaz et électricité.

Monmerqué. — Contrôle des installations électriques.

Istel et Lemonon. — Traité juridique de l'industrie électrique.

Remaury. — Canalisations d'éclairage.

Sée. — Les entreprises de distribution d'énergie électrique, législation, jurisprudence.

Sirey. — Guide des entrepreneurs de distribution d'énergie électrique.

Turpain. — La loi de 1906 et l'octroi des concessions communales.

Weiss et Payen. — De la concurrence en matière de distribution d'énergie électrique.

Pour les questions générales, consulter les traités de droit administratif.

REVUES

Revue générale d'administration.

Revue des concessions.

La lumière électrique.

La revue électrique.

La revue générale de l'électricité.

Bulletin des usines électriques.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
I. — PRÉLIMINAIRES.	1
Le développement des distributions d'énergie électrique.	1
La réglementation.	2
II. — LES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC.	5
Le domaine public ; occupations privatives.	5
Nécessité d'une autorisation administrative.	8
Pouvoir discrétionnaire de l'Administration.	10
Conditions imposées dans les permissions.	13
Contraventions.	14
Caractère réel de l'autorisation. Rapports avec les tiers.	16
III. — LES CONCESSIONS.	19
La concession, son rôle.	19
Compétence.	21
Stipulations des cahiers des charges.	23
Monopole.	26
Nature du traité de concession. Contentieux.	29
IV. — LES DISTRIBUTIONS D'ÉLECTRICITÉ AVANT LA LOI DU 15 JUIN 1906.	32
Les premières distributions.	32
La concurrence entre distributions de gaz, circulaire du 22 juin 1882.	33
La concurrence des électriciens.	34
La circulaire du 15 août 1893.	39
Compétence pour l'octroi des concessions.	40
Elaboration de la nouvelle loi.	43

V. — LE RÉGIME DE LA LOI DU 15 JUIN 1906.	45
Les règlements, le champ d'application de la loi.	45
Contrôle des distributions d'énergie électrique. Comité d'électricité.	48
Différentes espèces de distributions.	50
Distributions antérieures à la loi.	51
Permissions de voirie.	52
Circulaire du 1 ^{er} octobre 1912.	58
Concessions simples.	61
Monopole d'éclairage.	64
Cahiers des charges-types.	66
Distributions en régie.	74
Concessions déclarées d'utilité publique.	77
VI. — LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS DE LA CONCESSION ET DE LA PERMISSION DE VOIRIE. LEUR RÔLE RESPECTIF.	79
Les intéressés.	79
Avantages et inconvénients de la concession pour l'entre- preneur.	81
Avantages et inconvénients de la permission pour l'entre- preneur.	96
L'administration communale.	99
L'administration supérieure.	102
Les clients.	104
Rôle respectif de la concession et de la permission de voirie.	106
BIBLIOGRAPHIE.	115

BAR-SUR-SEINE. — IMPRIMERIE V^o C. SAILLARD

